

# MANAJEMEN

# Sektor Publik



**Eko Sudarmanto • Arin Tentrem Mawati • Nur Arif Nugraha  
Pratiwi Bernadetta Purba • Imas Komariyah • Sukarman Purba  
Moch. Yusuf Tojiri • Diena Dwidienawati Tjiptadi  
Muhammad Ashoer • Marto Silalahi • Idah Kusuma Dewi**

# **MANAJEMEN**

# **Sektor Publik**



## UU 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta

### Fungsi dan sifat hak cipta Pasal 4

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

### Pembatasan Perfilman dan Pasal 26

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- a. penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- b. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- c. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan Fonogram yang telah dilakukan Pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- d. penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

### Sanksi Pelanggaran Pasal 113

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

# **Manajemen Sektor Publik**

Penulis:

Eko Sudarmanto, Arin Tentrem Mawati, Nur Arif Nugraha  
Pratiwi Bernadetta Purba, Imas Komariyah, Sukarman Purba  
Moch. Yusuf Tojiri, Diena Dwidienawati Tjiptadi  
Muhammad Ashoer, Marto Silalahi, Idah Kusuma Dewi

Penerbit Yayasan Kita Menulis

# Manajemen Sektor Publik

Copyright © Yayasan Kita Menulis, 2020

Penulis:

Eko Sudarmanto, Arin Tentrem Mawati, Nur Arif Nugraha  
Pratiwi Bernadetta Purba, Imas Komariyah, Sukarman Purba  
Moch. Yusuf Tojiri, Diena Dwidienawati Tjiptadi  
Muhammad Ashoer, Marto Silalahi, Idah Kusuma Dewi

Editor: Wahyuddin

Desain Sampul: Tim Kreatif Kita Menulis

Sampul: pexels.com

Penerbit

Yayasan Kita Menulis

Web: kitamenulis.id

e-mail: press@kitamenulis.id

WA: 0821-6453-7176

Eko Sudarmanto, dkk.

Manajemen Sektor Publik

Yayasan Kita Menulis, 2020

xiv; 164 hlm; 16 x 23 cm

ISBN: 978-623-6761-50-2

Cetakan 1, November 2020

I. Manajemen Sektor Publik

II. Yayasan Kita Menulis

## Katalog Dalam Terbitan

Hak cipta dilindungi undang-undang

Dilarang memperbanyak maupun mengedarkan buku tanpa

Ijin tertulis dari penerbit maupun penulis

# Kata Pengantar

Atas berkat rahmat dan karunia Allah SWT, Tuhan yang Maha Pengasih dan Penyayang, buku kolaborasi dari beberapa penulis yang berjudul “Manajemen Sektor Publik” telah selesai disusun dan berhasil diterbitkan. Semoga buku ini dapat memberikan sumbangsih keilmuan dan menambah wawasan bagi semua pihak yang tertarik terhadap pembahasan Manajemen Sektor Publik.

Buku ini terdiri dari 11 Bab yang menguraikan tentang:

Bab 1 Konsep Manajemen Publik

Bab 2 Paradigma Manajemen Publik

Bab 3 Reformasi Sektor Publik

Bab 4 Old Publik Administration: Tradisi di Inggris dan Amerika

Bab 5 New Public Services

Bab 6 New Public Management

Bab 7 Manajemen Publik yang Efektif dan Inovasi Pelayanan

Bab 8 Manajemen Kerjasama Pemerintah-Swasta (Public Private Partnership)

Bab 9 Digitalisasi

Bab 10 Good Governance Sebagai Praktik Manajemen Publik

Bab 11 Kolaboratif dalam Manajemen Publik

Kehadiran buku ini tentunya mempunyai banyak kelebihan dan keunggulan di dalamnya meskipun tetap ada sisi kelemahan dan kekurangannya. Untuk itu, penulis dengan senang hati dan secara terbuka untuk menerima berbagai kritik dan saran dari para pembaca sekalian. Hal ini sangat diharapkan sebagai bagian dari upaya kami untuk melakukan perbaikan dan penyempurnaan karya berikutnya di masa yang akan datang.

Terakhir, ucapan terima kasih kami sampaikan kepada semua pihak yang telah mendukung dan turut andil dalam seluruh rangkaian proses penyusunan dan penerbitan buku ini, sehingga buku ini bisa hadir dihadapan pembaca. Semoga kehadiran buku ini membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi semua pihak, dan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya ilmu sosial bidang manajemen publik.

Penulis  
Eko Sudarmanto, dkk

# Daftar Isi

Kata Pengantar .....	v
Daftar Isi .....	vii
Daftar Gambar .....	xi
Daftar Tabel.....	xiii

## **Bab 1 Konsep Manajemen Publik**

1.1 Pendahuluan .....	1
1.2 Definisi dan Konsep Manajemen Publik .....	2
1.2.1 Definisi Manajemen Publik .....	2
1.2.2 Konsep Dasar Manajemen Publik .....	3
1.2.3 Konsep New Public Management (NPM).....	8
1.3 Tipe Organisasi .....	11

## **Bab 2 Paradigma Manajemen Publik**

2.1 Pendahuluan.....	13
2.2 Paradigma New Public Management.....	14
2.3 Perkembangan Paradigma .....	18

## **Bab 3 Reformasi Sektor Publik**

3.1 Pendahuluan.....	31
3.2 Public Value .....	32
3.3 New Public Management.....	33
3.4 Reformasi Sektor Publik di Indonesia .....	37

## **Bab 4 Old Publik Administration: Tradisi di Inggris dan Amerika**

4.1 Pendahuluan .....	43
4.2 Kelebihan dan Kelemahan Old Public Administration .....	44
4.3 Prinsip dan Ide dasar dari Old Public Administration .....	46
4.4 Kritik Tentang Old Public Administration .....	47
4.5 Tradisi administrasi publik di Inggris dan Amerika.....	48

**Bab 5 New Public Services**

5.1 Pendahuluan .....	53
5.2 Konsep New Public Service .....	54
5.3 Sejarah New Public Service.....	56
5.4 Paradigma New Public Service .....	58
5.5 Prinsip-Prinsip New Public Service .....	62
5.6 Indikator dan Standar Pelayanan New Public Service.....	63
5.7 Dampak dan Kendala Penerapan New Public Service di Indonesia .....	65

**Bab 6 New Public Management**

6.1 Pendahuluan .....	69
6.2 Paradigma Publik Manajemen .....	70
6.3 New Public Management (NPM) .....	72
6.4 Penerapan New Public Management .....	73
6.5 Karakteristik New Public Management (NPM).....	75
6.6 Permasalahan dalam Penerapan NPM.....	77

**Bab 7 Manajemen Publik yang Efektif dan Inovasi Pelayanan**

7.1 Pendahuluan.....	79
7.2 Manajemen Publik Yang Efektif.....	83
7.3 Inovasi Pelayanan.....	94

**Bab 8 Manajemen Kerjasama Pemerintah-Swasta (Public Private Partnership)**

8.1 Pendahuluan .....	97
8.2 Apa itu Kemitraan Publik-Swasta (KPS)? .....	98
8.3 Mengapa dilakukan KPS? .....	99
8.4 Potensial Resiko dari KPS .....	100
8.5 Program KPS di Indonesia.....	102

**Bab 9 Digitalisasi**

9.1 Pendahuluan .....	105
9.2 Digitalisasi.....	107
9.2.1 Konsep Dasar Digitalisasi .....	107
9.2.2 Ruang Lingkup Digitalisasi.....	108
9.2.3 Manfaat Digitalisasi.....	110
9.3 Digitalisasi Layanan Publik .....	110
9.3.1 Model Kematangan Tata Kelola Digital Layanan Publik .....	111
9.3.2 Peluang .....	112

9.3.3 Tantangan .....	114
9.3.4 Implementasi .....	115

**Bab 10 Good Governance Sebagai Praktik Manajemen Publik**

10.1 Subjek dan Objek Good Governance Sebagai Praktik Manajemen Publik ...	121
10.2 Pelaksanaan Good Governance Sebagai Praktik Manajemen Publik ...	123
10.3 Tujuan Good Governance Sebagai Praktik Manajemen Publik. ....	129

**Bab 11 Kolaboratif dalam Manajemen Publik**

11.1 Pendahuluan.....	135
11.1.1 Manajemen publik sebagai kebijakan. ....	136
11.1.2 Manajemen publik sebagai pelayanan.....	136
11.2 Apa itu Kolaboratif?.....	138
11.2.1 Pengertian kolaborasi.....	138
11.2.2 Manfaat kolaborasi.....	140
11.2.3 Tujuan kolaborasi.....	140
11.2.4 Bentuk-bentuk kolaborasi.....	141
11.2.5 Unsur-unsur kolaborasi.....	141
11.3 Kolaborasi dalam manajemen public.....	142
11.3.1 Makna dan konsep kolaboratif dalam manajemen public .....	143
11.3.2 Pola kolaboratif dalam manajemen public .....	144
11.3.3 Nilai-nilai dasar kolaborasi.....	144
11.4 Inovasi kolaboratif dalam manajemen public .....	145

Daftar Pustaka .....	147
----------------------	-----

Biodata Penulis .....	159
-----------------------	-----



## Daftar Gambar

Gambar 7.1: Fungsi Manajemen .....	85
Gambar 7.2: Hubungan Fungsi Manajemen dengan Fungsi Organisasi.....	87
Gambar 9.1: Model Kematangan Tata Kelola Digital.....	112



## Daftar Tabel

Tabel 4.1: Ide Administratif di Tradisi America .....	49
Tabel 5.1: Diferensiasi Old Public Administration dan New Public Management dan New Public Service .....	61
Tabel 7.1: Perkembangan Old Administration, New Public Management, dan New Public Service .....	89
Tabel 7.2: Perubahan Pendekatan Dalam Pelayanan Publik.....	91
Tabel 8.1: Alasan Melakukan KPS di Berbagai Negara.....	102



# **Bab 1**

## **Konsep Manajemen Publik**

### **1.1 Pendahuluan**

Manajemen selalu dibutuhkan bagi suatu organisasi baik swasta maupun publik guna mengarahkan orang-orang yang ada di dalamnya untuk bekerjasama dalam mencapai tujuan organisasi. Sedangkan ilmu manajemen digunakan untuk menggerakkan orang-orang di dalam organisasi supaya bisa beraktivitas demi kepuasan dan kepentingan semua elemen organisasi yang ada. Sehingga manajemen dibutuhkan ketika terdapat orang-orang yang bekerjasama dalam mencapai tujuan yang diinginkan bersama.

Meskipun manajemen adalah sesuatu yang abstrak, tetapi dari hasil implementasi di dalam organisasi akan terlihat dengan mudah peran manajemen tersebut. Manajemen juga merupakan suatu siklus kegiatan yang disusun secara sistematis dan terkoordinir melalui pemanfaatan sumber daya yang dimiliki, baik sumber daya manusia maupun sumber daya lainnya. Pada umumnya, di dalam manajemen sedikitnya terdapat beberapa tahapan kegiatan yang meliputi perencanaan (planning), pengorganisasian (organizing), pelaksanaan (actuating) dan pengendalian (controlling).

Ilmu Manajemen merupakan salah satu cabang dari ilmu sosial yang menggunakan kerangka ilmu pengetahuan yang sistematis, serta memiliki beberapa kaidah, prinsip, dan konsep yang dapat diterapkan pada semua tipe

organisasi, baik organisasi skala kecil maupun besar, serta organisasi bisnis maupun organisasi publik.

Dalam beberapa literatur, ilmu manajemen dibedakan ke dalam dua kelompok yaitu manajemen publik dan manajemen bisnis. Manajemen bisnis lebih dahulu mengalami perkembangan dibandingkan dengan manajemen publik. Sehingga beberapa hal yang menjadi pembahasan dalam manajemen publik diserap dari manajemen bisnis, utamanya prinsip-prinsip terkait efisiensi dan efektivitas dalam hal pelayanan. Karena pada umumnya pelayanan yang diberikan perusahaan privat atau bisnis lebih memuaskan dibanding dengan sektor publik. Pembahasan di dalam manajemen publik adalah untuk mengarahkan dan mengatur sektor publik dalam bekerjasama memenuhi kebutuhan masyarakat melalui pelayanan publik, sehingga tercipta kepuasan masyarakat secara umum (publik) yang maksimal.

## 1.2 Definisi dan Konsep Manajemen Publik

### 1.2.1 Definisi Manajemen Publik

Dari beberapa literatur yang ada, dapat dijumpai berbagai definisi dari manajemen publik, antara lain menurut:

- Mc Kevitt & Lawton (1994):

Manajemen publik merupakan penelitian interdisipliner aspek generik organisasi. Merupakan perpaduan dari perencanaan, pengorganisasian, dan pengendalian fungsi manajemen dengan manajemen sumber daya manusia, keuangan, informasi fisik, dan sumber daya politik.

- Hughes (1994):

Manajemen publik adalah tidak termasuk administrasi, akan tetapi melibatkan organisasi dalam mencapai tujuan dengan efisiensi maksimum serta tanggung jawab penuh untuk mendapatkan hasil.

- Keban (2004):

Manajemen publik bukan “policy analysis”, bukan pula termasuk administrasi publik atau kerangka yang lebih baru. Dari definisi ini menjelaskan bahwa terdapat perbedaan antara administrasi publik dengan manajemen publik atau policy analysis. Karena manajemen publik adalah sebagai suatu pengaturan yang berhubungan dengan permasalahan umum (publik) yang dapat menunjang kinerja dari pemerintah dalam bentuk penataan organisasi.

### 1.2.2 Konsep Dasar Manajemen Publik

Tidak bisa dipungkiri, setiap organisasi selalu dipengaruhi oleh berbagai faktor yang ada di sekitarnya atau yang lebih dikenal dengan organizational environment. Namun demikian, tidak semua yang ada di lingkungan suatu organisasi selalu berpengaruh langsung terhadap organisasi tersebut. Ada faktor-faktor atau elemen-elemen yang berpengaruh langsung terhadap organisasi, dan ada yang berpengaruh secara tidak langsung. Bahkan lingkungan internal juga memiliki pengaruh besar terhadap organisasi, misalnya faktor budaya organisasi, persaingan internal, kepuasan karyawan, teknologi yang digunakan, dan lain sebagainya.

Seorang manajer pada sektor publik sangat dituntut untuk mengenal karakteristik dasar organisasi publik yang tentunya memiliki karakteristik berbeda dengan organisasi pada sektor swasta.

Beberapa karakteristik dasar organisasi publik tersebut antara lain:

- Karena secara substantif manajemen publik adalah pengelolaan organisasi untuk mencapai tujuan kolektif dengan menggunakan sumber daya kolektif, maka organisasi publik dituntut mampu memuaskan keinginan dan kepentingan semua pihak dan peka dalam merumuskan tujuan organisasi beserta segenap kegiatan untuk mencapai tujuan tersebut.
- Kebijakan program dan anggaran dalam organisasi publik harus mencerminkan kehendak rakyat banyak sebagai pemilik kedaulatan, dan setiap keputusan juga harus melalui proses yang melibatkan partisipasi rakyat atau wakilnya (democracy & political process).

- Organisasi publik juga dipengaruhi silent demand, yakni usaha pemerintah dalam menyediakan produk dan layanan kepada masyarakat tidak harus selalu berdasarkan permintaan dari rakyatnya sebagai customer. Artinya pelayanan dan kinerja organisasi publik tidak selalu menunggu adanya permintaan atau tekanan dari masyarakat, akan tetapi harus menetapkan skala prioritas yang didasarkan pada tujuan filosofis didirikannya suatu negara atau pemerintahan.
- Dalam hal penggunaan anggaran, organisasi publik memiliki dilema yang biasa disebut *budgetary dilemma*. Yaitu suatu kondisi di mana produk atau jasa layanan yang diberikan oleh pemerintah tidak selalu diterima langsung oleh mereka yang membayar (pajak).
- Dalam hal kompleksitas kinerja (complexity of performance) organisasi publik, keluaran atau outcomes tidak harus selalu sejalan dengan rasionalitas manajemen pada umumnya, akan tetapi lebih ditentukan oleh political market place. Sehingga seorang manajer pada organisasi publik harus memiliki kemampuan yang seimbang dalam mengambil suatu kebijakan, tidak hanya berdasar pada kaidah-kaidah rasionalitas manajemen tetapi juga harus mendapatkan dukungan politik.

Sedangkan untuk mengetahui faktor lingkungan yang dapat memengaruhi organisasi sektor publik, ilmuwan Turner & Hulme (1997) membagi elemen yang memengaruhi organisasi tersebut ke dalam 4 (empat) komponen, yaitu: budaya, demografi, ekonomi, dan politik.

a) Faktor budaya

Dalam sebuah buku yang berjudul “Culture Matters: How Values Shape Human Progress“, Harrison & Huntington (2000) menjelaskan bahwa maju atau mundurnya suatu negara sangat ditentukan oleh kultur yang ada pada negara tersebut. Budaya juga dapat mencerminkan kepercayaan, tata nilai, sikap, dan norma-norma perilaku yang merupakan hasil dari sejarah, tradisi, dan struktur sosial (Macionis, 1991). Dalam hal ini, budaya dapat diartikan sebagai hasil dari perjalanan panjang suatu bangsa yang kemudian mengakar kuat di alam bawah sadar para penduduknya.

Perlu dipahami dan disadari oleh manajer suatu organisasi publik, bahwa terdapat suatu masyarakat yang memiliki karakteristik “high context culture”, yaitu suatu masyarakat yang memiliki ciri-ciri tidak ingin menghadapi risiko, senang dengan hasil yang instant, memutuskan suatu kebijakan secara hati-hati, serta kurang menekankan adanya tanggung jawab secara individu. Manajer publik juga harus mampu membangun dan mengintegrasikan budaya baru yang konstruktif bagi kemajuan organisasi, masyarakat, dan negaranya.

Beberapa komponen budaya yang dapat memengaruhi manajemen publik menurut Setiyono (2014), antara lain: (1) Ethnicity. Etnis merupakan identitas sosial yang melekat pada suatu kelompok sosial yang kompleks, yang biasanya merupakan percampuran dari ras, agama, bahasa, dan tempat asal. Kelompok etnis yang tidak dapat dikonsolidasikan dengan baik, dapat menjelma menjadi mafia yang dapat memengaruhi setiap aspek kebijakan, anggaran, dan program dalam manajemen publik yang dapat menisbikan rasionalitas; (2) Family and Kinship. Artinya bahwa sistem yang terdapat dalam kekeluargaan dan kekerabatan sangat memengaruhi perilaku dan hubungan antarmanusia di dalam suatu masyarakat. Sehingga, cara pandang terhadap suatu masalah yang timbul, akan dapat menentukan pola manajemen yang dianutnya; (3) Values and norms. Seseorang yang tumbuh dalam suatu sistem tata nilai dan norma yang baik dalam proses interaksi sosialnya, maka sangat mungkin akan lahir menjadi seorang manajer publik ulung yang menghargai kedisiplinan, kerja keras, kejujuran, keterbukaan, dan sikap positif lainnya; (4) Gender. Kesetaraan gender juga menjadi faktor yang dapat memengaruhi pelaksanaan organisasi publik. Sebuah survei yang dilakukan UNDP (1996) salah satu hasilnya memberikan petunjuk bahwa peran serta wanita dalam proses pemerintahan dapat meningkatkan efektivitas dalam mengontrol kebijakan publik sehingga penyelenggaraan pemerintahan semakin baik; (5) History. Faktor lain yang sangat berperan dalam proses manajemen publik adalah faktor sejarah. Sebagaimana penelitian yang dilakukan John Toye (1987) menjelaskan bahwa penjajahan, perang, dan proses penyatuan memiliki peran dalam menentukan efektivitas manajemen.

b) Faktor demografis

Dalam pengelolaan organisasi publik, sangat penting bagi seorang manajer dalam mengambil suatu kebijakan memiliki informasi dan mempertimbangkan adanya perubahan jumlah penduduk, komposisi dan lokasinya. Perubahan populasi penduduk harus dimonitor secara terus menerus

untuk kepentingan menetapkan program dan jenis layanan kepada publik. Beberapa elemen yang termasuk faktor demografis antara lain: (1) pertumbuhan penduduk. Agar organisasi publik mampu memberikan pelayanan yang berkualitas terhadap masyarakatnya, maka manajemen publik perlu mengetahui dan mengontrol pertumbuhan penduduk yang ada sehingga pertumbuhan penduduk benar-benar terkontrol; (2) Struktur umur. Jenis dan pola pelayanan oleh instansi publik di dalam suatu masyarakat juga dipengaruhi oleh struktur umur masyarakat yang ada. Masyarakat yang populasi penduduk mudanya besar, tentunya instansi publik harus banyak menyediakan program-program pendidikan dan ketenagaakerjaan. Sedangkan bagi masyarakat yang jumlah populasi tua lebih besar, maka instansi publik harus lebih banyak menyediakan fasilitas jaminan sosial, dan lainnya; (3) Urbanisasi dan migrasi. Fenomena yang kontras biasanya terjadi dalam pola migrasi, di mana di negara yang masih miskin akan memiliki tingkat urbanisasi yang tinggi. Hal ini diakibatkan adanya kesenjangan dalam hal pembangunan oleh pemerintah yang terfokus di daerah perkotaan, sehingga mendorong masyarakat desa tertarik untuk mendekat berpindah ke perkotaan. Hal ini berbanding terbalik dengan pola migrasi di negara maju yang memiliki urbanisasi cukup rendah; dan (4) Kesehatan. Salah satu yang menjadi ukuran kesejahteraan masyarakat adalah dengan melihat dari segi kesehatan. Negara yang memiliki derajat kesehatan dan angka harapan hidup tinggi maka bisa disebut negara yang makmur. Sebaliknya bagi negara yang masih memiliki derajat kesehatan dan angka harapan hidup rendah, maka dapat dikategorikan sebagai negara yang masih terbelakang.

### c) Faktor ekonomi

Pada dasarnya, suatu pemerintahan itu dijalankan adalah mencapai suatu tujuan untuk mensejahterakan warga masyarakatnya. Oleh karena itu, kinerja organisasi publik dapat diketahui dari suatu yang fundamental yaitu terkait pertumbuhan ekonomi dan pendistribusian yang adil. Sehingga menjadi tugas bagi seorang manajer organisasi publik memahami tugas umum dari organisasinya yaitu mendukung tercapainya kesejahteraan masyarakat dengan berbagai usaha melalui pembangunan ekonomi. Informasi yang harus diperhatikan oleh manajer publik dalam memutuskan suatu kebijakan bidang ekonomi meliputi: (1) *Gross National Product* (GNP). GNP per kapita merupakan data statistik yang sering digunakan sebagai indikator pembangunan ekonomi suatu negara. GNP per kapita dihitung dari perkiraan jumlah uang dari produksi barang dan jasa dalam negeri selama satu tahun

ditambah net factor income dari luar negeri dibagi jumlah populasi tengah tahun (Hulme & Turner, 1990). Dengan mengetahui GNP per kapita suatu negara, maka dapat diketahui bagaimana tingkat kesejahteraan masyarakatnya. Apabila GNP per kapita masih rendah, maka mengindikasikan kesejahteraan rakyat juga masih rendah akibat manajemen publiknya belum dijalankan dengan benar. Demikian pula pada kondisi sebaliknya, apabila GNP tinggi maka mencerminkan manajemen publik telah dijalankan dengan baik sehingga mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya; (2) Struktur produksi. Maksudnya adalah pola produksi suatu negara yang terkait dengan sektor-sektor yang memengaruhi GNP. Hal ini dapat dilihat apabila GNP suatu negara rendah, maka struktur produksi negara tersebut memiliki ketergantungan terhadap eksploitasi alam yang tinggi; (3) Tenaga kerja. Artinya kualitas sumber daya manusia yang ada dalam suatu negara merupakan variabel yang sangat memengaruhi dan menentukan pola dan arah manajemen publik; (4) Kapital dalam negeri. Ketersediaan kapital yang cukup dari sumber-sumber domestik negara akan menjadikan negara tersebut memiliki kemandirian yang tinggi dalam menentukan arah kebijakan ekonomi karena tidak tergantung dari sumber pendanaan asing; (5) Perdagangan luar negeri. Semakin tinggi nilai kapasitas perdagangan sektor luar negeri, maka ekonomi negara tersebut akan semakin stabil karena memiliki cadangan devisa yang besar; (6) Bantuan dan utang luar negeri. Organisasi publik seharusnya tidak terlalu tergantung pada bantuan dan utang luar negeri, karena bantuan tersebut dapat mengganggu kedaulatan ekonomi dan politik. Bantuan dan utang luar negeri harus ditempatkan sebagai alternatif terakhir apabila sumber pendanaan dalam negeri sudah tidak memadai; (7) Infrastruktur. Infrastruktur berfungsi untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, meminimalkan kesenjangan, serta memperbaiki realokasi sumber daya yang ada. Oleh karena itu, manajer organisasi publik seharusnya dapat mengenali dan membangun berbagai infrastruktur yang dibutuhkan dalam mengelola organisasi sebagai pelaksanaan fungsi yang diberikan; (8) Teknologi. Dengan teknologi akan sangat membantu manajemen publik dalam tugas pengelolaan organisasi agar lebih efektif dan efisien; dan (9) Kemiskinan dan kesenjangan. Kemiskinan ternyata memiliki korelasi dengan ketidakadilan. Oleh karena itu manajemen publik memiliki tugas penting untuk mengatasi kemiskinan dan mengurangi kesenjangan ekonomi yang terjadi.

#### d) Faktor politik

Organisasi sektor publik adalah institusi yang secara alami berada di wilayah kekuasaan. Sehingga perubahan dan dinamika politik yang terjadi akan sangat memengaruhi manajemen organisasi publik tersebut. Beberapa elemen yang terkait dengan faktor politik dalam manajemen publik antara lain: (1) Hubungan negara dengan rakyatnya. Tentunya terdapat perbedaan manajemen publik antara sikap pemimpin yang otoriter dengan pemimpin yang demokratis. Sikap bagaimana yang akan dijalankan, harus disesuaikan dengan kondisi masyarakatnya dan tujuan bersama yang ingin diwujudkan; (2) Ideologi. Ideologi adalah suatu konsep yang dapat membimbing para pengikutnya untuk memaknai dunia. Di beberapa negara yang menerapkan sistem demokrasi, manajemen publik akan sangat dipengaruhi oleh partai yang berkuasa; (3) Legitimasi. Pemerintah yang mempunyai legitimasi dan kepercayaan yang kuat dari rakyatnya maka pemerintahan akan berjalan secara efektif. Namun apabila pemerintahan kurang mendapat legitimasi dari rakyatnya, maka efektivitas manajemen publik akan dapat terganggu; (4) Kelembagaan. Struktur kelembagaan yang simpel akan menjadikan suatu organisasi lebih efektif, dibanding struktur organisasi yang kompleks; (5) Elit dan kelas. Tidak dapat dielakkan, keberadaan kelompok elit dalam masyarakat akan mendominasi setiap kebijakan dan program pemerintah. Oleh karena itu manajemen publik harus mampu memberikan layanan tidak hanya terhadap kelompok tertentu, akan tetapi juga kepada segenap rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara; dan (6) Hubungan Internasional. Di era yang semakin mengglobal, maka segala sesuatu yang terjadi di area domestik dalam negeri tidak akan bisa steril dari pengaruh dunia luar (global). Maka manajemen publik harus mempertimbangkan faktor tersebut.

### 1.2.3 Konsep New Public Management (NPM)

Konsep new public management (NPM) merupakan teori manajemen publik yang memiliki anggapan bahwa praktik manajemen pada sektor swasta lebih baik jika dibandingkan dengan praktik manajemen pada sektor publik. Oleh karena itu perlu diadopsi beberapa praktik dan teknik manajemen yang diterapkan di sektor swasta untuk memperbaiki kinerja di sektor publik, misalnya terkait dengan kompetisi tender, pemetaan pasar, dan termasuk privatisasi perusahaan publik.

Konsep NPM bersumber dari praktik manajerial sektor swasta yang dikenal dengan managerialism. Esensi manajerialisme adalah bahwa manajemen adalah bersifat generik, aktivitas instrumental yang murni dan mempunyai seperangkat prinsip yang dapat diaplikasikan ke dalam bisnis publik maupun swasta. Dengan demikian manajemen publik dalam aktivitasnya dapat mengurangi peran langsung pemerintah, penghematan biaya, dan aktivitas lainnya termasuk perhatian terhadap kualitas dalam aktivitasnya sehingga menjadi pemerintahan yang efektif dan bertanggung jawab terhadap tuntutan warga negaranya (Atreya dan Armstrong, 2002). Penerapan NPM merupakan bentuk reformasi manajemen, depolitisasi kekuasaan atau desentralisasi wewenang yang mendorong demokrasi. NPM juga disebut sebagai fenomena yang mengglobal, meskipun dalam penerapannya berbeda antara satu negara dengan negara lainnya tergantung faktor *localized contingencies* (Mardiasmo, 2006).

Ada beberapa konsep yang tercakup dalam manajerialisme atau manajemen publik baru. OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) berpendapat bahwa beberapa negara anggotanya telah berusaha membuat sektor publik lebih manajerial dengan ciri umum yang lebih ramping, lebih partisipatif, lebih hati-hati antara tingkatan hierarki, antara badan pengawas dan unit operasional, serta antara unit produksi yang ada. Secara sederhana, terdapat empat jenis perubahan yang merupakan program manajerial yaitu perubahan fokus pada output, perubahan input administratif, perubahan lingkup badan pemerintah, dan mengubah hubungan akuntabilitas dengan kepemimpinan politik dan publik, dengan tujuan agar manajer publik menjadi lebih bertanggung jawab terhadap hasil.

#### a. Fokus Pada Output

Perubahan terpenting dalam program manajerial adalah bagaimana suatu organisasi dapat lebih fokus pada output daripada input. Organisasi publik harus mulai mengidentifikasi dan melakukan hal-hal yang sesuai dengan output yang akan dihasilkan, bagaimana kualitas aktivitasnya, siapa yang bertugas dan bertanggung jawab atas aktivitas tersebut dan hasilnya. Untuk melakukan hal tersebut, terdapat beberapa langkah respon yang harus dilakukan agar menghasilkan output sesuai yang diharapkan. Pertama, organisasi menentukan strategi secara keseluruhan serta menetapkan tujuan. Kedua, program disusun dan direncanakan sesuai tujuan strategi tersebut. Ketiga, struktur organisasi dan anggaran harus sesuai program kegiatan

keseluruhan organisasi. Keempat, adanya pengukuran kinerja pada semua tingkatan. Kelima, perlunya evaluasi atas pencapaian tujuan tersebut. Evaluasi program pemerintah ini dilakukan untuk mengetahui bahwa sumber daya yang dimiliki telah digunakan dengan baik dengan cara yang efektif dan efisien.

b. Perubahan Input

Perubahan input di manajemen sektor publik juga diperlukan. Input pada manajemen sektor publik meliputi sumber daya staf, penganggaran, teknologi dan lain-lain, yang semuanya ada dalam model administratif. Perubahan input bertujuan untuk meningkatkan insentif dan kinerja. Perubahan staf dirancang agar sesuai dengan posisi dan kemampuannya serta penekanan pada kinerjanya. Hal ini merujuk pada sektor swasta di mana fleksibilitas pengaturan staf dan penganggaran telah menjadi suatu alasan kecemburuan serta didukung pertimbangan teoritis ekonomi bahwa organisasi dan individu akan berkinerja penuh jika ada sistem insentif yang tepat.

c. Mengurangi Lingkup Pemerintah

Mengurangi lingkup birokrasi dan pemerintah merupakan bagian lain dari program manajerial. Salah satu dari bagian ini adalah meluasnya privatisasi. Perampingan menjadi suatu cara mengurangi biaya barang atau jasa milik pemerintah dengan sektor swasta sebagai penyedianya. Kompetisi melalui tender merupakan upaya mengurangi biaya disamping faktor birokrasi.

d. Hubungan dengan Politisi dan Publik

Secara teori tradisional, model administratif memerlukan pemisahan antara pihak yang memberi perintah dan pihak yang menjalankan perintah. Karakteristik utama manajerial adalah bahwa tanggung jawab dipegang oleh manajer untuk pencapaian hasil. Hal ini berarti perlu adanya perubahan hubungan antara manajer dengan publik, serta manajer dengan politisi. Dalam model tradisional hubungan dengan kepemimpinan politik sangat sempit dan teknis. Dalam model manajemen publik, hubungan antara politisi dan manajer lebih cair dan lebih erat daripada sebelumnya. Sehingga menjadi sangat mungkin, keahlian utama yang diperlukan oleh manajer publik adalah menjadi politisi birokratik yang dapat berinteraksi dengan politisi dan pihak luar dengan cara-cara yang dapat memberikan keuntungan organisasi dan publik.

Pembahasan lebih luas dan mendalam tentang konsep new public management (NPM) akan diulas pada Bab 5 dalam buku ini.

## 1.3 Tipe Organisasi

Setiap organisasi tentunya mempunyai tujuan spesifik dan unik yang hendak dicapai, baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Tujuan tiap-tiap organisasi juga bervariasi dipengaruhi dengan tipe organisasinya. Pada dasarnya tipe organisasi dapat dibedakan dalam 4 (empat) jenis, yaitu: (1) pure-profit organization; (2) quasi-profit organization; (3) quasi-nonprofit organization; dan (4) pure-nonprofit organization. Perbedaan dari ke-empat tipe organisasi tersebut dapat dilihat dari tujuan organisasi serta sumber-sumber pendanaannya.

**Tipe Pure-Profit Organization.** Organisasi tipe ini bertujuan menyediakan atau menjual barang atau jasa untuk memperoleh laba sebanyak-banyaknya sehingga bisa dinikmati oleh para pemiliknya. Sumber pendanaan organisasi ini berasal dari para investor swasta yang berbentuk saham atau obligasi dan kreditor baik dari lembaga bank maupun bukan bank. Contohnya supermarket, industri manufaktur, toko pakaian, dan contoh lainnya.

**Tipe Quasi-Profit Organization.** Organisasi tipe ini mempunyai tujuan menyediakan atau menjual barang atau jasa dengan maksud utama untuk memperoleh laba sekaligus mencapai sasaran lainnya yang dikehendaki oleh para pemilik. Sumber pendanaan organisasi ini berasal dari gabungan investor swasta, investor pemerintah, kreditor dan para anggota. Contohnya adalah PT. Kereta Api Indonesia, PT. Telkom, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan lainnya.

**Tipe Quasi-Nonprofit Organization.** Organisasi tipe ini bertujuan menyediakan atau menjual barang atau jasa dengan maksud utama untuk melayani masyarakat dan memperoleh keuntungan (surplus). Sumber pendanaan organisasi ini berasal dari gabungan investor pemerintah, investor swasta dan kreditor. Sebagai contoh adalah rumah sakit (RS), institusi pendidikan, dan lainnya.

**Tipe Pure-Nonprofit Organization.** Organisasi tipe ini mempunyai tujuan menyediakan atau menjual barang atau jasa dengan maksud utama untuk melayani dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sumber pendanaan organisasi ini berasal dari pajak, retribusi, utang, obligasi, laba BUMN atau BUMD, sumbangan, dan hibah. Contohnya adalah panti sosial, lembaga swadaya masyarakat (LSM), organisasi sosial pemerintah, dan lainnya.



## **Bab 2**

# **Paradigma Manajemen Publik**

### **2.1 Pendahuluan**

Kata paradigma berasal dari abad pertengahan di Inggris. Kata paradigma merupakan kata serapan berasal dari bahasa Latin (pada tahun 1483) yaitu paradigmata yang artinya suatu model atau pola; dan juga dari bahasa Yunani paradeigma (para+deiknunai) yang artinya untuk "membandingkan", "bersebelahan" (para) dan memperlihatkan (deik). Dalam bukunya "7 Habits Of Highly Effective People", Steven Covey mendefinisikan paradigma sebagai cara kita memandang sesuatu: pandangan kita, kerangka acuan kita atau keyakinan kita (Wikipedia). Dalam disiplin intelektual, paradigma adalah cara pandang orang terhadap diri dan lingkungannya yang mana akan memengaruhinya dalam berpikir (kognitif), bersikap (afektif), dan bertingkah laku (konatif), (Vardiansyah,2008 dalam Wikipedia). Paradigma dapat juga diartikan sebagai seperangkat asumsi, nilai, konsep, dan praktik yang digunakan untuk melihat kenyataan pada sebuah komunitas yang sama, khususnya, pada disiplin intelektual.

Paradigma berarti cara pandang, cara berpikir/pola pikir, pola sikap, perilaku dan tindakan yang dilandasi oleh pengetahuan yang dikuasainya. Biasanya pejabat yang mempunyai pengetahuan baru (up to date) yang selalu belajar agar menjadi pejabat pembelajar (leaner) dan selalu berusaha untuk mengakses informasi-informasi baru akan mempunyai cara pandang jauh ke depan atau

visioner, logis, kritis dan akomodatif terhadap gagasan, ide, kritik dan saran yang berasal dari warga masyarakatnya ( Basuki, Agung. 2014).

Di dalam Wikipedia, disebutkan bahwa New Public Management (NPM) atau dalam bahasa Indonesia disebut Manajemen Publik Baru adalah sebuah pendekatan dalam menyelenggarakan kegiatan pelayanan publik yang dilakukan oleh organisasi publik/pemerintahan mulai dari level pusat sampai daerah, yang menitikberatkan terhadap anggapan bahwa manajemen yang dilaksanakan sektor bisnis lebih unggul dari pada manajemen yang selama ini diselenggarakan oleh birokrasi sehingga perlu diganti. Paradigma yang baru ini ternyata mulai mendapat banyak sorotan pada tahun 1990an yaitu setelah Christopher Hood untuk pertama kalinya menggunakan istilah *New Public Management* dalam tulisannya pada tahun 1991, walaupun begitu pada perkembangannya paradigma ini juga sering disamakan dengan istilah-istilah lain yang berkembang selanjutnya seperti Post-bureaucratic Paradigm yang dikenalkan Michael Barzeley pada 1992, dan Reinventing Government yang dikenalkan Osborne dan Gaebler pada 1992.

Paradigma manajemen publik dikenal dengan paradigma new manajemen (NPM) yang merupakan perbaikan dari old manajemen publik (OPM). Hal ini terjadi kritikan para ahli, sehingga mereka mengadakan perbaikan-perbaikan yang disesuaikan dengan perkembangan jaman.

## 2.2 Paradigma New Public Management

Paradigma manajemen publik yang dikenal dengan Paradigma New Public Management: Neo-Ortodoksi Administrasi Negara. Paradigma Neo-Manajemen Publik (NMP) disebut juga Administrasi Negara Baru (ANB) sebenarnya merupakan upaya pencarian dari para ahli administrasi negara untuk memecahkan permasalahan yang dihadapi pemerintah di negar-negara maju maupun di berbagai negara yang sedang berkembang sebagai dampak dari berbagai krisis yang melanda negara-negara yang bersangkutan. Para ahli kebanyakan merasa tidak puas dengan adanya kerangka pendekatan dan instrumen-instrumen ilmiah administrasi negara yang berlaku sebelumnya yang konvensional atau ortodoks. Pada kenyataannya saat itu hal tersebut tidak efektif lagi dihadapkan kepada berbagai permasalahan dan tantangan eksternal yang dihadapi oleh pemerintah guna melayani masyarakat dengan baik. Tantangan inilah yang kemudian akan dijawab dengan kerangka paradigma

baru administrasi negara yang disebut dengan New Public Management: Neo-Manajemen Publik atau Administrasi Negara Baru (NMP/ANB).

Paradigma NMP/ANB, dewasa ini dapat dinyatakan sebagai kerangka pemikiran administrasi negara yang sebenarnya tidak dapat lagi disebut sebagai hal yang baru sama sekali sehingga mempertentangkan eksistensi nilai-nilai dan teori-teori administrasi negara yang klasik (ortodoks) atau konvensional dengan nilai-nilai dan pemikiran yang dikembangkan dalam NMP/ANB. NMP/ANB sebenarnya dalam konteks yang lebih luas dan lebih longgar lagi bisa dikatakan sebagai paradigma administrasi negara yang mempunyai nilai perhatian yang lebih besar dan lebih mendasar pada persoalan “daya tanggap terhadap aspirasi masyarakat” (responsiveness to public), daripada paradigma yang lama mengenai administrasi negara yang berkecenderungan memusatkan perhatian pada efektivitas internal administrasi negara dan pemerintahan dalam mencapai tujuannya (Frederickson, dalam Fernanda, 2006).

Sebagaimana ditulis oleh Derry Ormond dan Elke Löffler dalam (Fernanda, 2006): “we have to leave behind ... [the] notions which smack of dogma, models and preconceptions of the old and new public administration.” Pandangan-pandangan dan nilai-nilai yang dikembangkan NMP/ANB sebagai paradigma baru administrasi negara dengan istilah Neo-Ortodoksi administrasi negara. Karena sesungguhnya sebagaimana diungkapkan oleh Ormond dan Löffler bahwa: “The “new public management” type of public administration no more exists in reality, than the Weberian public administration ever did in its ideal form”. Kalaupun ada perbedaan di antara kedua pandangan, maka antara Orthodoxy dan Neo-Orthodoxy of Public Administration, semata-mata adalah terletak pada perbedaan instrumen yang digunakan terhadap permasalahan yang berbeda pada waktu yang tidak sama, dan dalam konteks yang berbeda (Fernanda, 2006).

Nilai-nilai dan cara pandang yang konvensional/ortodoks administrasi negara dikembangkan pada periode awal perkembangan keilmuan dalam menyelesaikan permasalahan hubungan antara pemerintah dengan masyarakat dan warga negara di tingkat aspirasi dan kebutuhan yang sederhana. Berbeda dengan pandangan ortodoks administrasi negara nilai-nilai dan pandangan neo-ortodoksi administrasi negara dikembangkan pada periode tingkat lanjut (advanced) keilmuan administrasi negara. Dalam hal ini hubungannya adalah bahwa Neo-Ortodoksi administrasi negara berhadapan dengan permasalahan hubungan antara pemerintah dengan masyarakat yang telah maju, dan dengan

daya pikir yang lebih kritis, serta aspirasi yang telah jauh dari sekedar hanya memenuhi kebutuhan hidupnya yang dasar, yaitu kebutuhan aktualisasi peranan yang lebih aktif dalam interaksinya dengan pemerintah. Selain itu, neo-ortodoksi administrasi negara yang tertuang dalam paradigma NMP/ANB sebenarnya juga merupakan respons terhadap berbagai krisis yang belum pernah dihadapi sebelumnya oleh masing-masing negara yang mengembangkan kerangka paradigma *New Public Management* (NMP/ANB) tersebut.

New Public Management: Neo-Orthodoxy administrasi negara yang dikembangkan sebagai kerangka strategi dan kebijakan reformasi birokrasi dalam rangka mewujudkan kepemerintahan yang lebih baik, akan berbeda formula dan instrumentasi yang dikembangkannya dari satu negara ke negara lain sesuai dengan tingkatan krisis atau permasalahan strategis yang dihadapinya dalam lingkungan masyarakat post-modern dewasa ini.

Perkembangan dan permasalahan lingkungan strategis yang dihadapi banyak negara, terutama negara-negara yang sedang berkembang di Asia, Afrika, Amerika Latin, dan Eropa Timur, antara lain sebagai berikut:

- a Minimnya (miskinnya) kebijakan publik yang sesuai dengan krisis dan permasalahan yang dihadapi, sehingga pemerintah tidak memiliki instrumen yang tersedia untuk memecahkan persoalan tersebut;
- b Terbatasnya sumber daya nasional dihadapkan kepada tuntutan kebutuhan masyarakat, misalnya dalam peningkatan kualitas sumber daya manusia melalui peningkatan kualitas pendidikan masyarakat;
- c Terbatasnya kemampuan negara untuk mengembangkan kapasitas aparatur dan administrasi pemerintahan negara.
- d Adanya tuntutan untuk memperluas basis desentralisasi dan otonomi daerah berhadapan dengan tuntutan pemerintah untuk melakukan sentralisasi pada berbagai aspek penyelenggaraan negara;
- e Akibat dari perubahan nilai-nilai yang menjadi tantangan sistem administrasi negara baik dari dalam maupun dari luar; dan
- f Terbatasnya kemampuan pemerintah dan masyarakat dalam menghadapi pengaruh globalisasi dan peningkatan daya saing nasional dalam kondisi dinamika global yang tidak terprediksikan;

- g Dampak perubahan dan kemajuan teknologi yang demikian pesat, khususnya dalam arus pertukaran informasi, menjadi tantangan sistem administrasi negara untuk mempertahankan ketertutupan dan kerahasiaan yang selama ini berlangsung.

Negara-negara menghadapi tekanan permasalahan seperti tersebut di atas. Negara-negara harus dapat menyelesaikan permasalahan tersebut tidak hanya dengan mengkaji kembali sistem dan struktur administrasi negara serta mekanisme dan struktur kekuasaan pengambilan keputusan publik maupun politik, melainkan juga mempertimbangkan kembali bagaimana pola pikir administrasi negara dan aparatur yang menjalankannya, serta bagaimana kebijakan serta strategi yang dapat dijalani untuk melaksanakan reformasi yang dibutuhkan.

Paradigma *New Public Management* atau Neo-Ortodoksi Administrasi Negara dapat menjadi kerangka kebijakan dan strategi reformasi birokrasi dalam rangka mewujudkan kepemerintahan yang baik. Pembahasan tentang dua pandangan yang berbeda mengenai paradigma ini akan diuraikan di bawah ini:

Ormond dan Löffler dalam (Fernanda, 2006) tulisannya mengungkapkan mengenai dua pandangan yang berbeda mengenai konsep NPM/NMP/ANB sebagai berikut: Pertama, pengertian yang sempit memandang NPM/NMP/ANB sebagai perkawinan antara dua arus pemikiran dan gagasan yang berbeda (Hood, 1991). Arus pemikiran yang pertama beranjak dari sudut pandang ekonomi kelembagaan baru (new institutional economics) yang membahas prinsip-prinsip administrasi baru seperti keterujian (contestability), pilihan-pilihan pengguna (user choice), transparansi (transparency) dan pendekatan struktur insentif. Sedangkan paradigma kedua mendasarkan pandangannya tentang NPM/NMP/ANB melalui penerapan prinsip-prinsip manajemen sektor bisnis (business management principles) ke dalam sistem dan praktek administrasi negara.

Menurut Hood yang dikutip oleh Ormond dan Löffler dalam (Fernanda, 2006) seperti tersebut di atas, sudah jelas sekali bahwa pilihan untuk membangun kepemerintahan yang baik (good governance) berada pada arus pemikiran yang pertama dalam klasifikasi pertama school of thought NPM/NMP/ANB. Sedangkan konsep pemikiran reformasi birokrasi sebagaimana dipromosikan oleh David Osborne dan Ted Gaebler, dalam tulisan mereka pada tahun 1992, yaitu “Reinventing Government: How Entrepreneurial Spirit Changes The

Bureaucracy” tampaknya masuk dalam arus pemikiran yang kedua dari kategori ini, termasuk model-model penerapan sistem akuntansi keuangan negara model T account, manajemen berbasis kinerja, manajemen kontrak, manajemen risiko, manajemen sumber daya, user charges dan sebagainya (Fernanda, 2006).

*School of thought* kedua dari NPM/NMP/ANB memandang dari sudut pandang yang lebih luas, melalui pendekatan yang lebih pragmatis. Cara pandang tidak dilihat dari paradigma sudut filosofi, melainkan dari sudut pandang kebutuhan pemerintah untuk menanggapi berbagai tekanan dan tuntutan yang dihadapi secara lebih rasional, logis, dan praktis. Dewasa ini dalam konteks globalisasi yang berkembang, terdapat kecenderungan berkembangnya kebutuhan yang sama di negara-negara terhadap berbagai aspek sosial, ekonomi, politik, dan hukum; sehingga terbentuk suatu konvergensi kepentingan untuk melakukan perubahan atau reformasi administrasi negara. Tetapi adanya konvergensi tersebut tidak berarti memunculkan adanya keseragaman dalam arah dan tujuan serta strategi dan kebijakan reformasi administrasi negara di berbagai negara yang berkepentingan. Hal tersebut disebabkan oleh kondisi internal masing-masing negara dan tingkat intensitas permasalahan maupun krisis yang dihadapi sangat bervariasi dari satu negara ke negara lainnya.

## 2.3 Perkembangan Paradigma

Paradigma OPA dikritik oleh paradigm NPM. Secara konseptual OPA berbeda dengan NPM. Namun sebelumnya bisa diawali tinjauan tentang perkembangan paradigm administrasi publik. Henry dalam (Ahmad, Jamaluddin. 2012) mengemukakan paradigm administrasi publik sebagai berikut: (1) Paradigma pertama (1900-1926) dikotomi politik dan administrasi. Tokoh dari paradigm tersebut adalah J.Goodnow dan Leonard D.White. Paradigma ini hanya ditekankan aspek locus saja yaitu government bureaucracy, tetapi focus atau metode apa yang harus dikembangkan dalam administrasi publik kurang dibahas secara jelas dan terperinci; (2) Paradigma kedua (1927-1937) disebut sebagai paradigm Prinsip-Prinsip Administrasi. Tokoh terkenal dari paradigm ini adalah Willoughby, Gullick & Urwick, yang sangat dipengaruhi oleh tokoh-tokoh manajemen klasik seperti Fayol dan Taylor. Mereka memperkenalkan prinsip-prinsip administrasi focus

administrasi publik. Prinsip tersebut dituangkan dalam apa yang disebut sebagai POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, and Budgeting) yang bersifat universal; (3) Paradigma ketiga (1950-1970) disebut paradigma Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik. Tokoh terkenal pada paradigma ini adalah Morstein-Marx yang mengatakan bahwa pemisahan politik dan administrasi sebagai sesuatu yang tidak mungkin atau tidak realistik. Kemudian Herbert Simon menilai bahwa prinsip-prinsip administrasi tidak berlaku universal, tetapi administrasi negara adalah berlaku universal dimana saja. Locus-nya adalah birokrasi pemerintahan sebagai penekanan pada paradigma ini; (4) Paradigma keempat (1956-1970) adalah Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi. Dalam paradigma ini prinsip-prinsip manajemen yang pernah popular sebelumnya, dikembangkan secara ilmiah dan mendalam. Perilaku organisasi, analisis manajemen, penerapan teknologi modern seperti metode kuantitatif, analisis sistem, riset operasi, dan sebagainya menjadi focus pada paradigma ini; (5) Paradigma kelima (1970-sekarang) merupakan paradigma terakhir yang disebut sebagai Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik. Paradigma tersebut telah memiliki *focus* dan *locus* yang jelas. Fokusnya adalah teori organisasi, teori manajemen, dan kebijakan publik; sedangkan lokusnya adalah masalah-masalah dan kepentingan-kepentingan publik.

Selain pendapat Nicholas Henry, juga terdapat pendapat Gerald E. Caiden dan Keban dalam (Ahmad, Jamaluddin. 2012) yang memerinci ada beberapa aliran dalam administrasi publik yaitu aliran proses administrasi, aliran empiris, aliran perilaku manusia, aliran analisis birokrasi, aliran sistem sosial, aliran pengambilan keputusan, aliran matematik, dan aliran integratif. Semua aliran tersebut dilaksanakan dalam praktik administrasi publik. Meskipun aliran tersebut oleh Caiden hanya terbagi dua secara garis besarnya yaitu aliran proses administrasi dan aliran holistik. Donald F. Kettl dan Keban dalam (Ahmad, Jamaluddin. 2012) juga mengungkapkan paradigma administrasi publik dalam bentuk empat tahapan pengembangan yaitu tahap sentralitas administrasi (1887-1915), tahap manajemen ilmiah (1915-1940), tahap uji diri yang kritis (1940-1969), dan tahap terjadinya faktor-faktor sentrifugal (1969-sekarang).

Secara ringkas, Denhardt dan Denhardt menguraikan karakteristik OPA sebagai berikut: (1) Fokus utama adalah penyediaan pelayanan publik melalui organisasi badan resmi pemerintah; (2) Kebijakan publik dan administrasi negara dipahami sebagai penataan dan implementasi kebijakan publik yang

berfokus pada satu cara terbaik (on a single) kebijakan publik dan administrasi negara sebagai tujuan yang bersifat politik; (3) Administrasi publik memainkan peranan yang terbatas dalam proses perumusan kebijakan publik dan pemerintahan; mereka hanya bertanggungjawab mengimplementasikan kebijakan publik; (4) Pelayanan publik harus diselenggarakan oleh administrator yang bertanggung jawab kepada pejabat publik (elected officials) dan dengan diskresi terbatas; (5) Administrator bertanggungjawab kepada pimpinan pejabat politik (elected political leaders) yang telah terpilih secara demokratis; (6) Program-program publik dilaksanakan melalui organisasi yang hirarkis dengan control yang ketat oleh pimpinan organisasi; (7) Nilai pokok yang dikejar oleh organisasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas; (8) Organisasi publik melaksanakan system tertutup sehingga keterlibatan warga negara dibatasi; dan (9) Peranan administrator publik adalah melaksanakan prinsip-prinsip planning, organizing, staffing, coordinating, reporting, dan budgeting.

Penerapan paradigma NPM sangat sukses di Amerika Serikat (AS), Inggris dan Selandia Baru sehingga menyebar ke negara-negara lain. Paradigma-paradigma tersebut hanya sampai akhir tahun 1960-an atau permulaan 1970-an. Sepuluh tahun kemudian yaitu tahun 1983 terdapat paradigma baru yang muncul untuk merevisi POSDCORB yang disampaikan oleh G.D.Garson dan E.S.Overman dalam suatu bentuk akronim juga yang disebutnya sebagai PAFHRIER, singkatan dari *Policy Analysis, Financial, Human Resources, Information, dan External Relations*. Paradigma ini kemudian menjadi pusat perhatian manajemen publik (Garson & Overmann, 1991).

Kurang lebih sepuluh tahun kemudian terjadi pergeseran paradigma, yang dikenal dengan nama post-bureaucratic paradigm oleh Barzelay dalam (Ahmad, Jamaluddin. 2012) yang berbeda dengan paradigma birokratik yang banyak dikritik orang. Paradigma ini menekankan pada hasil yang berguna bagi masyarakat, kualitas dan nilai, produk, dan keterikatan terhadap norma. Paradigma ini juga menekankan pada misi, pelayanan dan hasil akhir. Juga memperhatikan pemahaman dan penerapan norma-norma, identifikasi dan pemecahan masalah, serta proses perbaikan yang berkesinambungan. Terakhir paradigma ini menekankan pada pemisahan antara pelayanan dengan kontrol, membangun dukungan terhadap norma-norma, memperluas pilihan pelanggan, mendorong kegiatan kolektif, memberikan insentif, mengukur dan menganalisis hasil, dan memperkaya umpan balik.

Pada saat yang bersamaan di Amerika Serikat muncul paradigma yang sangat terkenal disebut *Reinventing Government* yang disampaikan oleh D.Osborne dan T.Gaebler yang kemudian dioperasionalisasikan oleh Osborne & Plastrik dalam (Ahmad, Jamaluddin. 2012) mengenai prinsip pemerintahan wirausaha. Prinsip-prinsip tersebut terdiri atas: (1) pemerintahan katalis, pemerintahan yang mengarahkan bukan mengayuh (2) pemerintahan yang menjadi milik masyarakat, pemerintahan yang memberdayakan bukan melayani (3) pemerintahan kompetitif, pemerintahan yang menginjeksikan semangat kompetisi dalam pelayanan publik (4) pemerintahan berorientasi misi, pemerintahan yang mampu merubah orientasi dari pemerintahan yang digerakkan oleh aturan (5) pemerintahan berorientasi pada hasil, pemerintahan yang membiayai hasil bukan input (6) pemerintahan yang berorientasi pada pelanggan, pemerintahan yang memenuhi kebutuhan pelanggan bukan birokrasi (7) pemerintahan wirausaha, pemerintahan yang menghasilkan profit bukan menghabiskan (8) pemerintahan yang antisipatif, pemerintahan yang berorientasi pencegahan bukan penyembuhan (9) pemerintahan desentralisasi, meruba pemerintahan yang digerakkan oleh hirarki menjadi pemerintahan partisipatif dan kerjasama tim (10) pemerintahan berorientasi pada pasar, pemerintahan yang mendorong perubahan melalui pasar.

Prinsip paradigma ini di Inggris dikenal sebagai New Public Management (NPM) yang dipopulerkan oleh Hood yang dikutip oleh Eran Vigoda dalam (Ahmad, Jamaluddin. 2012) yang mengungkapkan bahwa ada tujuh komponen doktrin dalam paradigma ini, yaitu: (1) pemanfaatan manajemen professional dalam sektor publik, (2) penggunaan indikator kinerja, (3) penekanan yang lebih besar pada pendekatan kontrol output, (4) pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil, (5) pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi, (6) penekanan gaya sektor swasta pada praktik manajemen, dan (7) penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumber daya. Perlu penekanan disini bahwa paradigma *New Public Management* (NPM) dan *Reinventing Government* muncul akibat dari ketidakpuasan masyarakat terhadap pemerintah.

Kurang lebih sepuluh tahun kemudian, sekitar tahun 2003 muncul paradigma baru oleh Denhardt and Denhardt dalam (Ahmad, Jamaluddin. 2012) yang menawarkan suatu model pelayanan yang disebutnya dengan model pelayanan publik baru (the new public services). Model ini berpijak pada teori demokrasi yang mengajarkan adanya egaliter dan persamaan hak di antara warga negara. Birokrasi yang memberikan pelayanan publik harus bertanggungjawab kepada

masyarakat secara keseluruhan dengan penekanan pada kepentingan masyarakat.

Administrasi publik pada paradigma ini tidak terlepas dari pelayanan publik baru yang juga lebih banyak dipengaruhi oleh Denhardt dan Denhardt, dalam (Ahmad, Jamaluddin. 2012) yang terkenal dengan prinsip-prinsip pokok dalam pelayanan publik New Public Service adalah sebagai berikut: (1) Serve citizens, Not customers: The public interest is the result of a dialogue about shared values that the agereation of individual self interest. therefore, public servants do not merely respond to the demands of “customers”, but rather focus on building relationships of trust and collaborations with and among citizens; (2) Seek the public interest: Public administrators must contribute to building a collective, shared nation of the public interest. The goal is not to find quick solutions driven by individual choices. Rather, it is the creation of shared interests and shared responsibility; (3) Value citizens over Entrepreneurship: The public interest is better advance by public servants and citizens committed to making meaningful contributions to society than by entrepreneurial manager acting as if public money were their own; (4) Think strategically, Act Democratically: Policies and programs meeting public needs can be most effectively and responsibly achieved through collective efforts and collaborative process; (5) Recognize that Accountability Is Not Simple: Public servants should be attentive to more than the market; they should also attend to statutory and constitutional law, community values, political norms, professional standards, and citizens interests; (6) Serve Rather Than Steer: It is increasingly important for public servants to use shared, valued-based leadership in helping citizens articulate and meet their shared interest rather than attempting to control or steer society in new directions; (7) Value People, Not Just Productivity: Public organizations and the networks in which they participate are more likely to be successful in the long run if they are operated through process of collaboration and shared leadership based on respect for all people.

Kemudian, G. Shabbir Cheema dalam (Ahmad, Jamaluddin. 2012) mengungkapkan empat fase administrasi publik yang juga menggambarkan perkembangan paradigma administrasi publik, yaitu: (1) Traditional public administration, yang berorientasi pada hirarki, kontinuitas, ketidakberpihakan, standardisasi, legal-rational, otoritas, dan profesionalitas; (2) Public Management, yang memusatkan perhatian pada penerapan prinsip-prinsip manajemen termasuk pemakaian sumberdaya, efektivitas, orientasi pada

pelanggan, orientasi pada kekuatan pasar, dan lebih sensitive terhadap perkembangan publik; (3) New Public Management, yang diarahkan pada prinsip fleksibilitas, pemberdayaan, inovasi dan orientasi pada hasil, outsourcing, dan contracting out, serta promosi etika profesi dan manajemen dan anggaran berbasis kinerja; (4) Governance, yaitu suatu sistem nilai, kebijakan, dan kelembagaan dimana urusan-urusan ekonomi, sosial, dan politik dikelola melalui interaksi antara masyarakat, pemerintah, dan sektor swasta.

Akhirnya, pada dewasa ini Governance mendapat perhatian yang besar dari berbagai negara melalui ajakan *United Nations Development Program* (UNDP) dengan menggunakan istilah *Good Governance*. Oleh Rondinelli dalam (Ahmad, Jamaluddin. 2012) terdiri dari: *participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, equity, effectiveness and efficiency, accountability, and strategic vision*. Kemudian dikembangkan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) menjadi (1) wawasan ke depan, (2) keterbukaan dan transparansi, (3) partisipasi penekanan masyarakat, (4) tanggung gugat, (5) supremasi hukum, (6) demokrasi, (7) profesionalisme dan kompetensi, (8) daya tanggap, (9) penekanan pada efisiensi dan efektivitas, (10) desentralisasi, (11) kemitraan, (12) komitmen pada pengurangan kesenjangan, (13) komitmen pada perlindungan lingkungan hidup, dan (14) komitmen pada pasar yang fair.

Dengan demikian *Good governance* dilandasi oleh prinsip demokrasi. Menurut Budiardjo dalam (Ahmad, Jamaluddin. 2012), demokrasi berasal dari kata Yunani yakni *demos* (rakyat) dan *kratos* atau *kratien* (kekuasaan). Jadi demokrasi adalah rakyat berkuasa atau *government or rule by the people*. Gagasan demokrasi berawal di negara kota (city-state) di Yunani Kuno, pada abad 6-3 sebelum masehi, berupa demokrasi langsung (*direct democracy*), dimana keputusan politik dijalankan langsung oleh seluruh warga negara berdasarkan suara mayoritas. Luas wilayah city-state terbatas dan jumlah penduduk 300.000 jiwa. Ketentuan demokrasi berlaku untuk warga negara asli, tidak berlaku untuk budak dan pendatang.

Bagi Farazmand dalam (Ahmad, Jamaluddin. 2012), (*good*) governance merupakan solusi untuk mengatasi problema yang belum teratasi dan yang ditimbulkan oleh Old Public Administration (OPA) (Farazmand menyebutnya dengan *traditional forms of government*). Lebih lanjut ia mengungkapkan bahwa governance memiliki dua bentuk, yakni *entrepreneurial models of government* (NPM) dan *social and political governance* (NPS). *New Public Management* (NPM) merupakan governance yang melibatkan utamanya

sektor swasta dengan cara-cara bisnis yang diterapkan di sektor administrasi publik. Sehingga tidak mengherankan bila Frederickson dalam (Ahmad, Jamaluddin. 2012) mengungkapkan prinsip-prinsip reinventing government dari Osborne & Gaebler sebagai governance dan menyebut OPA sebagai bureaucracy. Sementara itu, *New Public Service* (NPS) juga merupakan governance yang melibatkan utamanya kekuatan masyarakat sebagai warga negara dengan dominasi cara-cara politik dan demokrasi yang diterapkan di sektor administrasi publik. Jika Denhardt & Denhardt dalam (Ahmad, Jamaluddin. 2012) menyajikan tiga perspektif yakni OPA, NPM, dan NPS maka dalam hal ini, Bovaird & Loffler dalam (Ahmad, Jamaluddin. 2012) menyajikan ciri-ciri pendekatan yang serupa yakni Public Administration bagi OPA, Public Management bagi NPM dan Public Governance yang mendekati karakteristik NPS.

Di antara 3 jenis perspektif tersebut ada beberapa persamaan namun ada perbedaan substantif yang penting disimak. Denhardt & Denhardt dalam (Ahmad, Jamaluddin. 2012) menyebutkan bahwa OPA telah digantikan oleh NPM, dan untuk selanjutnya NPM harus digantikan oleh NPS karena tidak ada titik temu diantara keduanya. Berbeda dengan hal ini adalah Bovaird & Loffler dalam (Ahmad, Jamaluddin. 2012) yang menyebutkan bahwa perspektif *public management* dan *public governance* dapat dipertemukan dalam hal-hal tertentu dan tidak mesti saling meniadakan. Pandangan yang lebih maju lagi justeru muncul dari Farazmand dalam (Ahmad, Jamaluddin. 2012) yang memandang bahwa kini *public administration* sudah masuk dalam ranah governance dan dalam konteks tersebut dapat menggabung baik pendekatan NPM maupun NPS sekaligus bahkan dengan menambahkan aktor internasional dan menyarankan adanya inovasi dalam administrasi dan kebijakan publik guna menghasilkan administrasi publik yang kokoh (sound) tidak lagi sekedar baik (good).

Dengan menilik pada 3 beberapa pendekatan mutakhir administrasi publik di atas, tampak dengan jelas bahwa kecenderungan yang ada adalah menguatnya polycentrism dan melemahnya mekanisme state dan institusi pemerintah. Dalam sejarah tentu hal ini bukanlah hal baru. Pandangan tradisional tentang peran pemerintah selalu mengacu pada apa yang diungkapkan oleh Adam Smith dalam bukunya yang terkenal, *Wealth of Nations*, bahwa “pemerintah memiliki tugas melindungi masyarakat dari pelanggaran dan invasi masyarakat lainnya, dan sejauh mungkin bertugas melindungi setiap anggota masyarakat dari ketidak-adilan atau tekanan dari anggota masyarakat lainnya, serta

bertugas menegakkan administrasi keadilan secara pasti.” Pandangan ini menempatkan peran pemerintah secara terbatas hanya pada pertahanan, pengadilan, dan polisional. Kebutuhan masyarakat di luar hal tersebut dipenuhi sendiri oleh masyarakat dengan berinteraksi satu sama lain dalam lembaga pasar. Akan ada equilibrium yang merupakan titik temu antara permintaan dan penawaran sehingga setiap pihak akan mencapai kepuasan maksimum.

Perkembangan selanjutnya terjadi setelah pandangan tradisional tersebut diwarnai oleh fenomena kegagalan pasar yang justeru menciptakan gagalnya kesejahteraan masyarakat secara merata. Peran pemerintah lalu diperkuat sebagaimana diungkap oleh Musgrave & Musgrave dalam (Ahmad, Jamaluddin. 2012) bahwa peran pemerintah berkembang menjadi fungsi alokasi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi. Fungsi alokasi menunjukkan peran pemerintah untuk mengatasi kegagalan mekanisme pasar dengan menyediakan public goods, atau dengan mengalokasi seluruh sumber daya yang ada agar dapat dipergunakan baik sebagai private maupun public goods, dan menentukan komposisi dari public goods. Regulasi yang dilakukan pemerintah juga termasuk dalam fungsi alokasi ini. Selanjutnya, fungsi distribusi merupakan tugas pemerintah untuk melakukan penyesuaian terhadap distribusi pendapatan dan kekayaan guna menjamin terpenuhinya kondisi yang adil dan merata. Lalu, fungsi stabilisasi merupakan penggunaan kebijakan anggaran sebagai suatu alat untuk mencapai tingkat kesempatan kerja yang tinggi, tingkat stabilitas yang semestinya, dan laju pertumbuhan ekonomi yang tepat.

Kuatnya peran pemerintah tersebut kemudian diikuti dengan bayang-bayang state-failure. Persoalan timbul karena pada dasarnya pemerintah juga tidak sempurna. Kegagalan pemerintah dalam memberikan layanan publik yang efisien, merata dan memuaskan disebabkan oleh berbagai faktor, Starling dalam (Ahmad, Jamaluddin. 2012). Pertama, karena tidak adanya kaitan langsung antara biaya dan pendapatan, maka terdapat kurangnya insentif untuk mencapai efisiensi yang lebih besar. Karena sedikitnya indikator langsung kinerja, maka organisasi sektor publik dapat mengembangkan tujuan-tujuan yang kontraproduktif, seperti peningkatan anggaran, kemajuan anggaran, dan kendali informasi. Tindakan pemerintah juga dapat memicu negative externalities atau efek sampingan yang tak dikehendaki. Dalam situasi seperti ini muncul gagasan privatisasi di Inggris pada akhir 1970an (NPM ala Inggris), kemudian reinventing government di Amerika Serikat pada awal 1990an (NPM ala AS), dan kemudian *democratic governance* (NPS).

Pada saat puncak kejayaan governance (dan ini berarti lemahnya peran negara) inilah muncul tulisan Francis Fukuyama yang berjudul *The End of History* (1995) yang menjelaskan peradaban telah dimenangkan oleh demokrasi liberal dan ekonomi pasar yang berarti berpihak pada posisi polycentrism dan melemahkan negara. Pandangan ini tentu merupakan cara berpikir khas kaum liberal. Namun tak lama berselang, Fukuyama juga kembali menelorkan buku yang lebih provokatif lagi yakni *State Building: Governance and World Order in the Twenty-first Century* yang terbit pada tahun 2004. Gagasan pemikiran baru tersebut justeru berupaya mendorong memperkuat peran negara dan bukannya melemahkannya, terutama bagi negara-negara miskin dan sedang berkembang. Tragedi WTC pada tanggal 11 september 2001 telah mengubah cara berpikirnya bahwa polycentrism tidak selalu tepat digunakan di semua negara. Lemahnya peran negara pada negara miskin dan sedang berkembang diikuti sejumlah problem besar seperti kemiskinan, ketimpangan, kejahatan (termasuk perdagangan narkoba), AIDS, dan terorisme. Karena globalisasi maka problema tersebut menyebabkan tidak dapat dilokalisasi dalam batas negara yang bersangkutan tetapi juga akan menyebar pada seluruh negara termasuk pada negara-negara maju. Oleh karena itu, ide penguatan negara dengan instrumen pemerintah diperlukan dan dianggap sesuai bagi negara-negara miskin dan sedang berkembang. Tujuannya adalah memecahkan masalah-masalah besar negara sekaligus memajukan kesejahteraan dan peradaban bangsa tersebut (Ahmad, Jamaluddin. 2012).

Lemahnya peran negara (atau kuatnya mekanisme pasar) seringkali diikuti pula dengan kegagalan pasar, lihat pula Grandori dalam (Ahmad, Jamaluddin. 2012). Kelemahan mekanisme pasar terletak dalam memberikan layanan publik yang efisien, adil, serta memenuhi seluruh kebutuhan masyarakat yang terus berkembang dan menuntut untuk dipenuhi. Beberapa faktor yang memengaruhi kegagalan pasar tersebut antara lain: adanya natural monopoly atas hal-hal tertentu sehingga harga tidak ditentukan oleh titik temu antara kekuatan permintaan dan penawaran; adanya asymmetric information yang mengganggu kompetisi pasar; dan adanya externality sehingga pasar tidak dapat bekerja dengan sempurna. Selain itu, faktor lainnya yang mengganggu mekanisme pasar adalah kegagalan pasar bebas untuk menyediakan public goods secara memadai karena kesulitan untuk memisahkan pihak yang membayar dengan pihak yang tidak membayar meski menikmati layanan yang sama. Kondisi tersebut memicu kesulitan pihak yang menawarkan pelayanan untuk memecahkan free rider problem, Starling dalam (Ahmad, Jamaluddin. 2012). Dalam kondisi seperti inilah mengapa governance (yang melemahkan

peran negara) yang tidak diikuti dengan kemampuan menangani kegagalan pasar justru akan memunculkan banyak masalah besar bagi negara sedang berkembang.

Untuk memperkuat kembali peran negara tampaknya perlu diidentifikasi tipologi ketidak-berdayaan negara. Weiss dalam (Ahmad, Jamaluddin. 2012) menyebutkan ada tiga jenis ketakberdayaan tersebut, yakni pertama adalah hilangnya otonomi nasional, kedua adalah ketidak-berdayaan pemerintah dalam menghadapi modal transnasional, serta yang ketiga adalah kelemahan negara dalam menjalankan prinsip-prinsip organisasi modern. Suatu negara bisa saja mengidap salah satu atau lebih dari satu di antara tiga persoalan tersebut. Semakin banyak gejala yang diidap maka semakin parah pula kelemahan negara tersebut. Hal inilah yang menyebabkan perlunya penanganan serius dan pemikiran konstruktif di masa depan tentang peran negara dan bagaimana administrasi publik memainkan fungsinya. Penguatan peran negara menimbulkan banyak pula perdebatan ketika para ahli dihadapkan pada pendekatan *grand theory* yang dipilih, yakni apakah tetap pada koridor *society centered* atau kembali pada *state centered*. Penguatan negara yang dipilih oleh Weiss (1998), Farazmand (2004), dan Fukuyama (2005) dalam (Ahmad, Jamaluddin. 2012) tampaknya tetap berkutat pada koridor *society centered* yang tidak bermaksud menghilangkan dan mengambil alih mekanisme pasar dan altruisme. Mereka justru lebih menyarankan peran kuat negara (strong state) untuk mengendalikan mekanisme pasar dan altruisme.

Bagi Weiss dalam (Ahmad, Jamaluddin. 2012) penguatan negara berarti memperkuat kapasitas negara dalam perluasan negara kesejahteraan atau administrasi pembangunan maupun penguatan kapasitas keduanya. Umumnya, pilihan penguatan yang pertama dilakukan untuk negara-negara maju sementara yang kedua untuk negara sedang berkembang. Sebenarnya Weiss menyadari bahwa kapasitas berarti kemampuan negara untuk mencapai tujuan-tujuannya dengan cara apa saja, namun ia memilih mendefinisikan kapasitas negara sebagai kemampuan pemerintah dalam pembuatan kebijakan untuk menggunakan strategi adaptasi domestik yang mampu meningkatkan atau mentransformasi ekonomi industri. Empat pendekatan kapasitas kemudian disajikan oleh Weiss, yakni *pendekatan social bargaining, coercion, policy instruments*, dan *embedded autonomy*. Dalam pandangan yang lebih liberal, Weiss justru menawarkan pendekatan ke lima yaitu *governed interdependence*. Pendekatan Weiss ini tampaknya bertumpu pada kapasitas

negara untuk memperluas negara kesejahteraan bagi negara-negara maju ketimbang pada administrasi pembangunan. Untuk negara sedang berkembang, penguatan kapasitas diartikan sebagai pembangunan administrasi (development of administration) yang memiliki dua pendekatan utama yakni reformasi administrasi dan pembangunan kelembagaan (institution building).

Selanjutnya bagi Farazmand dalam (Ahmad, Jamaluddin. 2012), penguatan negara bertumpu pada penguatan kapasitas kepemerintahan. Kapasitas tersebut diwujudkan dalam bentuk inovasi yang merupakan kunci bagi terciptanya sound governance (kepemerintahan yang kokoh). Inovasi dalam kebijakan dan administrasi merupakan faktor kunci bagi negara. Tanpanya, kepemerintahan terjerembab pada inefektivitas, kehilangan kapasitas untuk memerintah, dan menjadi sasaran kritik dan kegagalan. Inovasi kebijakan dan administrasi dituntut untuk mencakup tiga hal, yakni: proses administrasi, struktur organisasi, dan sistem nilai. Inovasi dibutuhkan untuk beradaptasi terhadap perubahan lingkungan eksternal pemerintahan dan penyesuaian (adjustment) bagi perubahan lingkungan internal. Farazmand dengan tegas mengungkapkan bahwa capacity building bagi negara adalah kapasitas untuk berinovasi dalam kebijakan dan administrasi. Tanpa pengembangan kapasitas ini maka mustahil akan diperoleh pemerintahan yang kokoh.

Sementara itu bagi Fukuyama dalam (Ahmad, Jamaluddin. 2012), perihal memperkuat atau memperlemah negara pada dasarnya merupakan perihal fungsi yang dijalankan oleh pemerintah. Fungsi tersebut bersifat kontinum yang berentang dari fungsi minimal, fungsi menengah, dan Fungsi Aktivis. Dalam fungsi minimal, peran pemerintah adalah untuk menyediakan kebutuhan publik yang meliputi pertahanan, hukum, ketertiban, hak milik pribadi, manajemen makroekonomi, dan kesehatan masyarakat. Peran pemerintah berikutnya dalam fungsi minimal ini adalah meningkatkan keadilan dengan melindungi kaum miskin. Dalam fungsi menengah, peran pemerintah lebih kuat lagi dengan juga menambahkan peran dalam penanganan terhadap persoalan externalitas (misalnya dalam bidang pendidikan dan lingkungan), mengatur monopoli, dan memperbaiki kualitas pendidikan (dengan menyediakan asuransi, jaminan sosial, dan regulasi keuangan). Dalam fungsi aktivis, peran pemerintah semakin kuat dengan menambahkan peran intervensi terhadap kebijakan industri, dan melakukan redistribusi kekayaan. Dengan mempertimbangkan kontinum tiga fungsi ini, Fukuyama menganjurkan penguatan negara dengan menerapkan fungsi aktivis sehingga berbagai kelemahan mekanisme lain tetap dikontrol oleh pemerintah

dan menutup lubang kesejahteraan masyarakat yang tidak dapat dipenuhi baik oleh mekanisme pasar dan altruisme. Dengan demikian, kesejahteraan masyarakat tetap akan terjamin secara adil dan kemajuan negara juga dapat tercapai secara berkeadilan.

Sebagai penutup, perlu dipertimbangkan beberapa pokok pikiran berikut. Peralihan arah studi administrasi publik dari monocentrism menuju polycentrism diikuti oleh pelemahan peran negara dalam pemerintahan. Ketika konsep government beralih menuju governance maka semakin nyata pula pengurangan peran negara dalam penyelenggaraan pemerintahan seiring dengan menguatnya mekanisme pasar dan altruisme. Melemahnya peran negara ternyata membawa konsekuensi serius berupa menguatnya problema sosial masyarakat yang dapat membawa kemunduran bagi masyarakat itu sendiri. Untuk itu perlu dipikirkan kembali kemana arah perkembangan administrasi publik di masa depan? Ke arah penguatan negara ataukah terus mengarah pada pelemahan negara? Selain itu, perlu dipikirkan pula jika pilihannya pada penguatan negara maka arah manakah yang hendak dituju, apakah tetap dalam koridor *society centered* ataukah berbalik kembali pada *state centered*? Pertanyaan-pertanyaan inilah yang kiranya perlu dijawab oleh para akademisi administrasi publik di masa depan.



## **Bab 3**

# **Reformasi Sektor Publik**

### **3.1 Pendahuluan**

Setiap kali mendengar sektor publik, pikiran masyarakat akan tertuju kepada sektor-sektor yang diadministrasikan pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, antara lain sektor pendidikan, sektor kesehatan, sektor kependudukan, dan lain sebagainya. Implementasi administrasi sektor publik memang seringkali tidak bisa lepas dari birokrasi yang kadangkala tidak sesuai dengan harapan masyarakat. Namun, pemerintah dalam hal ini yang mempunyai otoritas di dalam administrasi sektor publik telah melakukan berbagai terobosan dan inovasi dalam meningkatkan pelayanan di sektor publik ini.

Reformasi memegang peranan penting dalam peningakatan pelayanan sektor publik ini. Banyak aspek dan faktor yang dipertimbangkan dalam pelaksanaan reformasi sektor publik ini. Salah satu argumen mengapa reformasi sektor publik dibutuhkan adalah pentingnya hak-hak masyarakat dan warga negara dalam hal pelayanan yang seharusnya mereka peroleh sesuai dengan proses demokrasi di dalam pelayanan sektor publik. Dalam konteks ini, public value menjadi hal penting.

*Public value* dapat didefinisikan sebagai untuk memaksimalkan nilai-nilai kebersamaan dalam sektor publik. Pendekatan ini menunjukkan adanya

peningkatan kualitas pengambilan keputusan sektor publik dengan mendekatkan para *public managers* ini dengan para pengguna layanan dan publik secara luas dalam konteks tata kelola yang baik atau governance. Di dalam Public value sendiri terdapat tiga pertanyaan utama bagi setiap public managers, yaitu Keberadaan organisasi publik, akuntabilitas, dan indikator organisasi publik telah sukses dalam melayani masyarakat

Reformasi sektor publik, dalam hal ini bertujuan untuk memberdayakan instrumen-instrumen dalam tata kelola yang baik untuk memastikan bahwa organisasi publik mempunyai respon yang baik terhadap public preferences. Keterlibatan masyarakat tidak berarti selalu mengikuti apa kata masyarakat atau menyerahkan semuanya kepada apa yang menjadi kehendak masyarakat, namun lebih kepada menempatkan kebutuhan kebutuhan masyarakat melalui dialektika untuk menjaring informasi dan keterangan yang bermanfaat bagi peningkatan layanan bagi organisasi publik.

Dengan demikian, organisasi publik harus efisien dan efektif untuk merealisasikan gagasan tentang general welfare. Dalam hal ini, harus dilakukan serangkaian upaya untuk memperbaiki kinerja untuk mewujudkan tata kelola yang lebih baik dan upaya-upaya pembaruan manajemen publik. Reformasi sektor publik, dalam pandangan ini adalah tentang proses restrukturisasi dan penyesuaian (realigning) organisasi publik agar berperilaku efektif dan efisien, yang kemudian diverifikasi dengan akuntabilitas sosial (social accountability).

## 3.2 Public Value

Konsep *public value* diciptakan oleh seorang ilmuwan dari Amerika Serikat, yaitu Mark Moore, pada tahun 1995 sebagai pendekatan alternatif untuk New Public Management yang pada saat itu merupakan pengaruh besar pada kebijakan publik dan dicirikan oleh target, preferensi individu dan mekanisme pasar. Sebaliknya, konsep nilai publik berpusat pada kebutuhan publik sebagai warga negara dan juga konsumen, penciptaan nilai daripada pencapaian target, dan nilai publik lebih dari sekedar penggabungan kebutuhan individu dengan pertimbangan tentang apa yang merupakan nilai publik. Pragmatisme public value di masa depan dan paradigma baru *Good Governance* menekankan pada peningkatan kebutuhan dan pengakuan yang berkualitas sektor publik harus ditingkatkan daripada efisiensinya (De Vries, Michiel; Nemec, 2013).

Dalam rangka menguji konsep Moore dan berbagai pertimbangan yang telah dikemukakan, maka mungkin untuk mengidentifikasi elemen kunci dari teori nilai publik yang paling relevan dan dapat dialihkan ke pengadaan publik terutama dalam konteks profesi yang terus berusaha untuk diakui sebagai fungsi strategis.

Moore's strategic triangle lebih jelasnya digambarkan sebagai berikut:

**Pertama**, pendapat bahwa nilai publik hanya dapat dibuat oleh badan publik jika ketiga elemen Strategic Triangle ada. Ketiga elemen strategic triangle tersebut adalah: sasaran dan nilai strategis; lingkungan otorisasi (misalnya mendapatkan legitimasi untuk menjalankan proyek tertentu); dan kemampuan operasional (misalnya sumber daya dan keterampilan, dll.) **Kedua**, adalah penekanan pada kebutuhan sosial daripada individu dengan dua dimensi nilai publik yaitu apa saja yang paling dihargai oleh public/masyarakat dan aa saja yang menambah nilai di ruang public. Hal ini berarti bahwa badan publik selain memberikan kualitas pelayanan yang baik kepada individu, memiliki kewajiban untuk memberikan manfaat yang lebih luas kepada masyarakat lokal secara keseluruhan, dengan manfaat yang terukur. **Ketiga**, peran manajer publik sebagai "penjelajah" dan pencipta nilai publik dengan melihat ke luar, ke atas, ke bawah dan ke dalam, sebagai koordinator dari tiga elemen segitiga strategis dan dengan penekanan pada keterampilan manajemen politik. **Keempat**, penekanan pada jaringan pemerintahan dengan badan-badan publik yang bekerja dan memimpin melintasi batas-batas organisasi termasuk dalam jaringan "ekonomi campuran" penyedia sektor publik, swasta dan ketiga. Kelima, produksi bersama adalah inti dari penciptaan nilai publik dengan organisasi publik dan penyedia mereka yang bekerja dengan publik dan klien dalam merancang dan memberikan layanan (Benington, John; Moore, 2011).

### 3.3 New Public Management

Sektor publik sangat identik dengan sektor-sektor yang berhubungan dengan hajat hidup masyarakat umum. Selain itu, sektor publik selalu berhubungan dengan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat umum. Untuk lebih memahami tentang sektor publik dengan baik, maka akan dikupas lebih komprehensif tentang *New Public Management* (NPM), karena sangat

erat sekali kaitannya dengan sektor publik, khususnya dalam hal reformasi sektor publik.

New Public Management secara umum dipandang sebagai suatu pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk memperbaiki efisiensi, efektivitas, dan kinerja pelayanan publik dan birokrasi modern. Di dalam konsep NPM semua pimpinan sangat ditantang untuk menemukan inovasi baru dan cara-cara yang kreatif untuk memperoleh hasil yang maksimal atau melakukan privatisasi terhadap fungsi administrasi pemerintahan. Mereka tidak lagi memimpin dengan cara-cara melakukan semuanya sampai jenis pekerjaan yang kecil-kecil. Mereka tidak lagi melakukan saku bersih semua pekerjaan, melainkan mereka akan membatasi terhadap pekerjaan atau fungsi mengendalikan, memimpin dan mengarahkan yang strategis saja (Brinkerhoff, Derrick W.; Brinkerhoff, 2015).

Paradigma NPM bertumpu pada fundamental ekonomi yang diartikan sebagai kegiatan pemerintah, pembuatan kebijakan dan pemberian layanan. Namun, berbagai kelemahan telah muncul mengikuti hampir dua dekade dari eksperimen dan sebagai konsekuensinya muncullah wacana baru tentang manajemen publik (O'Flynn, 2007). Dengan demikian, kunci daripada New Public Management adalah sangat menitikberatkan pada mekanisme pasar dalam mengarahkan program-program publik. Pengaturan seperti ini termasuk upaya melakukan kompetisi di dalam instansi pemerintah dan unit-unit lintas batas bagi sektor organisasi yang berorientasi profit maupun nonprofit.

Kedua konsepsi tentang cara kerja internal dan eksternal pemerintah, dengan NPM mana yang terkait, meskipun memiliki penyebut yang sama di pasar ideologi, fokus yang agak berbeda. Sedangkan Osborne dan Gaebler sangat menginginkannya memperbaiki cara kerja pemerintah terhadap masyarakat, yang menurut pandangan mereka saja menjadi mungkin jika sektor publik akan menarik dan menyerahkan pemberian layanan kepada sektor swasta, Hood menekankan arti NPM sebagai seperangkat rekomendasi dalam untuk membuat sektor publik lebih terorganisir dan dikelola secara internal. Membaca keduanya publikasi yang dikutip berkali-kali dan dengan melihat ke belakang dapat dilihat NPM itu menjadi tajuk dari dua aliran yang terkait tetapi secara bersamaan agak berbeda reformasi: di satu sisi bertujuan untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik nama pelanggannya dan di sisi lain dengan penekanan pada kebutuhan mengurangi layanan publik, karena dalam istilah neo-liberal tidak ada jalan keluar untuk sektor publik

tetapi menyerahkannya semuanya kepada sektor swasta. Cara-cara legitimasi birokrasi publik untuk menyelamatkan prosedur dari diskresi administrasi tidak lagi dipraktikkan oleh *New Public Management* dalam birokrasi pemerintah. Untuk lebih mewujudkan konsep *New Public Management* dalam birokrasi pemerintah.

Untuk lebih mewujudkan konsep *New Public Management* dalam birokrasi publik, maka diupayakan agar para pemimpin birokrasi meningkatkan produktivitas dan menentukan alternatif cara-cara pelayanan publik berdasarkan perspektif ekonomi. Mereka didorong untuk memperbaiki dan mewujudkan akuntabilitas publik kepada pelanggan, meningkatkan kinerja, restrukturisasi lembaga birokrasi publik, merumuskan kembali misi organisasi, melakukan streamlining process dan prosedur birokrasi, dan melakukan desentralisasi proses pengambilan kebijakan.

Dalam *New Public Management* terdapat tujuh macam doktrin sebagaimana dikemukakan oleh Christopher Hood, yaitu: pemanfaatan manajemen yang professional dalam sektor publik; penggunaan indikator kinerja; penekanan yang lebih besar pada kontrol output; pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil; pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi; penekanan gaya sektor swasta pada praktik manajemen; penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumberdaya. (Hood, 2002)

Dalam sebuah artikelnya, (Jones, L.R.; Kettl, 2006) menyebutnya dengan istilah “The Global Public Management Reform” yang menitikberatkan pada enam hal sebagai berikut:

**Pertama**, bagaimanakah cara yang ditempuh pemerintah untuk mengubah pelayanan dari sesatu hal yang sama dan dari dasar pendapatan yang lebih kecil.

**Kedua**, bagaimana pemerintah dapat menggunakan pola insentif pasar untuk memperbaiki memperbaiki patologi birokrasi; bagaimana pemerintah bisa menggantikan mekanisme tradisional yang birokratis dengan strategi pasar yang mampu mengubah pola yang birokratis dengan strategi pasar yang mampu mengubah perilaku birokrat.

**Ketiga**, bagaimana pemerintah dapat menggunakan mekanisme pasar untuk memilih bentuk pelayanan publik atau bagaimana pemerintah dapat mendorong untuk lebih berani dalam memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.

**Keempat**, bagaimana pemerintah dapat membuat inovasi program yang lebih responsif. Bagaimana cara pemerintah untuk dapat melakukan tanggung jawab desentralisasi yang lebih besar dengan memberikan insentif kepada pimpinan atau manajer dalam memberikan pelayanan.

**Kelima**, bagaimana pemerintah dapat lebih menyempurnakan kemampuan untuk memformulasikan dan merumuskan kebijakan. Bagaimana pemerintah bisa memisahkan perannya sebagai pengguna pelayanan yang sesungguhnya.

**Keenam**, bagaimana pemerintah dapat memfokuskan perhatiannya pada hasil dan dampaknya (output dan input) ketimbang perhatiannya pada proses dan struktur.

Prinsip-Prinsip *New Public Management* ada tujuh yaitu: pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor public, penggunaan indikator kinerja, penekanan yang lebih besar pada kontrol output, pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil, pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi, penekanan gaya sektor swasta pada penerapan manajemen, penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumber daya (Vigoda-Gadot, Eran; Meiri, 2008).

Dalam decade terakhir ini, *New Public Management* ini telah mengalami berbagai perubahan orientasi. Pertama, Drive yang berarti mengutamakan nilai efisiensi dalam pengukuran kinerja. Kedua, penyederhanaan dan desentralisasi yaitu mengutamakan penyederhanaan struktur, memperkaya fungsi dan mendelegasikan otoritas kepada unit-unit yang lebih kecil agar dapat berfungsi secara cepat dan tepat. Ketiga, mancari keunggulan yaitu mengutamakan kinerja optimal dengan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi. Keempat pelayanan publik yaitu menekankan pada kualitas, misi dan nilai-nilai yang hendak dicapai organisasi publik, memberikan perhatian yang lebih besar kepada aspirasi, kebutuhan dan partisipasi “user” dan warga masyarakat, memberikan otoritas yang lebih tinggi kepada pejabat yang dipilih masyarakat, termasuk wakil-wakil mereka, menekankan “social learning” dalam pemberian pelayanan publik dan penekanan pada evaluasi kinerja secara berkesinambungan, partisipasi masyarakat dan akuntabilitas (Ferlie, Ewan; Fitzgerald, 2002).

Sektor publik dibedakan dalam dua kelompok, yaitu kelompok pemerintahan umum dan kelompok badan usaha negara. Pemerintahan umum pada dasarnya mencakup semua departemen dan non- departemen, badan dan lembaga tinggi negara, kantor-kantor dan badan-badan yang berhubungan dengan administrasi

pemerintah dan pertahanan dan semua pengadaan pelayanan sosial dan ekonomi terhadap masyarakat yang tidak ditarik pembayaran atau pembayarannya di bawah biaya produksi. Juga dicakup: a. badan-badan yang tidak mencari untung seperti sekolah-sekolah, universitas, rumah sakit, museum, perpustakaan, dan tempat-tempat penyimpanan hasil karya seni yang dibiayai dari keuangan pemerintah; b. instansi pemerintah yang memproduksi barang dan jasa sejenis dengan barang yang dihasilkan oleh perusahaan swasta yang berkaitan erat dengan kegiatan instansi tersebut dan keuangannya tidak dapat dipisahkan dari kegiatan utama instansi itu seperti unit-unit percetakan di kantor-kantor pemerintah yang menjual publikasi, kartu pos bergambar dan reproduksi karya seni, pembibitan tanaman dari kebun percobaan dan lain-lain. Penjualan yang dimaksud di sini hanya bersifat insidental dari fungsi pokok lembaga tersebut; c. instansi yang menyediakan pelayanan finansial tetapi tidak berwenang untuk melakukan transaksi finansial sendiri.

### **3.4 Reformasi Sektor Publik di Indonesia**

Reformasi sektor publik yang telah dilakukan oleh pemerintah adalah debirokratisasi, privatisasi, dan desentralisasi. Adapun debirokratisasi dilakukan untuk mendorong birokrasi pemerintah kembali kepada misi utamanya. Kemudian, privatisasi berfungsi untuk menstimulus pemerintah agar meningkatkan daya saing dan kualitas pelayanan, seperti sektor privat, kemudian berdampingan dengan sektor privat dalam menyediakan pelayanan publik sehingga pemerintah dapat fokus terhadap pemenuhan kebutuhan pelayanan dasar yang strategis.

Desentralisasi pada umumnya didefinisikan sebagai penugasan fungsi publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan struktur, sistem, sumber daya, dan proses dan yang mendukung penerapan fungsi-fungsi ini untuk memenuhi kebutuhan tertentu tujuan sektor publik. Desentralisasi ini dapat diterapkan dalam berbagai bentuk seperti dekonsentrasi (membentuk unit lokal pemerintah tingkat yang lebih tinggi), devolusi (membentuk pemerintah daerah terpilih dengan kekuasaan otonom), dan delegasi (pada dasarnya mengontrak fungsi pusat ke entitas publik atau swasta) dan memiliki banyak dimensi administratif, fiskal, dan politik. Desentralisasi yang notabene kerap menimbulkan polemik karena kelemahannya menimbulkan gap antar daerah. Walaupun demikian, terdapat kelebihan dalam desentralisasi, yakni

fokus pelayanan yang semakin dekat dengan masyarakat sehingga pengambilan keputusan yang berkaitan dengan pelayanan publik menjadi lebih optimal. (Smoke, 2015)

Adapun strategi dalam menyelesaikan permasalahan kaitannya dengan desentralisasi yang dapat dilakukan oleh pemerintah adalah kebijakan dan standar pelayanan yang tidak membatasi inovasi dan kreativitas setiap daerah, pengawasan kebijakan dan standar pelayanan oleh pemerintah pusat, kebijakan dan standar pelayanan yang bertujuan untuk melindungi hak masyarakat, dan kebijakan serta standar nasional untuk memperkecil ketimpangan kualitas dan kuantitas pelayanan publik antar daerah. Dengan demikian reformasi sektor publik dapat berjalan dengan baik.

Berdasarkan penjelasan sebelumnya bahwa dalam reformasi sektor publik akan berpengaruh pula pada reformasi pelayanan publik. Maka, untuk menyeimbangkan kedua hal tersebut seperti yang tertera pada UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan public bahwa partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik menjadi sangat penting. Partisipasi masyarakat dapat membantu pemerintah dalam merumuskan pelayanan publik pun kebijakan serta perumusan standar pelayanan. Berdasarkan Undang-Undang tersebut telah diatur pula tentang peran Ombudsman Republik Indonesia dalam menampung aspirasi maupun keluhan masyarakat terhadap pelayanan publik dan sebagai pengawas dalam pelaksanaan pelayanan publik di Indonesia, baik di pusat maupun daerah. Sehingga nantinya diharapkan ada keseimbangan antara hak masyarakat dan kewajiban penyelenggara dalam pelayanan publik. Kemudian, dapat terwujud pula sinergitas dan reformasi yang dicita-citakan, baik pada aspek birokrasi maupun pelayanan publik.

Beberapa contoh reformasi sektor publik yang telah dilakukan di Indonesia antara lain yang cukup signifikan dan menampakkan hasil adalah reformasi sektor public di bidang perpajakan di mana terjadi perubahan paradigma yang signifikan di mana pelayanan perpajakan yang lebih mengutamakan pelayanan prima kepada wajib pajak dengan tanpa mengesampingkan tujuan utama yaitu menghimpun penerimaan di sektor perpajakan.

Secara garis besar, terdapat tujuh pokok-pokok reformasi di bidang perpajakan. **Pertama** adalah penyederhanaan kewajiban menyampaikan Surat Pemberitahuan (SPT). Intisari perubahannya adalah SPT PPh Pasal 25 Nihil tidak wajib lapor, SPT Masa PPh Pasal 21/26 Nihil tidak wajib lapor kecuali

Masa Desember, dan Pelaporan SPT secara elektronik (e-SPT, e-Filing, e-Form).

**Kedua**, penyederhanaan dan pelayanan SPT. Intisari perubahannya adalah perluasan *channeling* yakni Kantor Pelayanan, Penyuluhan, dan Konsultasi Perpajakan (KP2KP) dan layanan di luar kantor (Pojok Pajak) dapat menerima semua jenis SPT (termasuk SPT Lebih Bayar dan Pembetulan SPT), penyederhanaan lampiran e-filing yaitu dapat disampaikan dalam beberapa file PDF (sebelumnya dibatasi satu), dan Surat Setoran Pajak (SSP) tidak perlu dilampirkan untuk semua jenis SPT (sebelumnya hanya bagi SPT 1770S dan SS dengan status nihil atau kurang bayar).

**Ketiga**, layanan online terpadu seperti informasi Konfirmasi Status Wajib Pajak (I-KSWP). iKSWP menjadi satu portal yang melayani segala kebutuhan verifikasi dan konfirmasi status wajib pajak melalui DJP Online. Layanan online selanjutnya adalah validasi Surat Setor Pajak (SSP) untuk pengembang, di mana perubahannya adalah permohonan dapat disampaikan online, satu permohonan untuk beberapa objek dan multi pembayaran, dan validasi cukup dengan surat permohonan dan daftar pembayaran PPh (tanpa melampirkan SSP). Layanan online selanjutnya adalah host to host E-Faktur BUMN yang bertujuan untuk integrasi data perpajakan sejumlah BUMN dengan DJP, menggunakan Aplikasi e-Faktur Host-To-Host (H2H), meningkatkan transparansi, memudahkan wajib pajak dalam melaksanakan kewajiban perpajakan, dan memberikan sinyal kepada para pihak yang terkait dengan wajib pajak untuk patuh dengan kewajiban perpajakannya secara lebih baik, serta cost of compliance Wajib Pajak BUMN rendah dengan minimnya sanksi administrasi perpajakan.

**Keempat**, percepatan restitusi di mana perubahannya adalah Wajib Pajak dapat diberikan pengembalian pendahuluan atas kelebihan pembayaran pajaknya sesuai dengan kriteria tertentu sebagaimana PMK-39/PMK.03/2018.

**Kelima**, kebijakan mengenai devisa hasil ekspor (DHE) di mana terdapat dua poin penting yakni perluasan kriteria yang mencakup baik deposito baru maupun deposito roll-over dan penempatan deposito bisa juga di bank yang berbeda, dengan melampirkan surat pernyataan.

**Keenam**, kebijakan kredit pajak luar negeri yang menyederhanakan persyaratan administratif yaitu hanya bukti pembayaran atau pemotongan pajak luar negeri, dan tidak perlu dilampirkan dalam SPT Tahunan PPh, dan

tidak perlu melampirkan laporan keuangan dan laporan pajak atas penghasilan di luar negeri.

**Terakhir**, natura dan kenikmatan di daerah tertentu di mana inti perubahannya adalah natura dan kenikmatan di daerah tertentu ini dapat diperoleh selama 5 tahun untuk WP IUPK-Operasi dan Produksi dari Kontrak Karya atau PKP2B dan dapat diperpanjang lagi sepanjang memenuhi kriteria daerah tertentu di mana sebelumnya maksimal 10 tahun. (Keuangan, 2019)

Dalam kurun lima tahun terakhir 2015-2019, pemerintah telah melakukan berbagai hal dalam rangka reformasi perpajakan. Di tahun 2015 mengeluarkan kebijakan fasilitas PPh untuk revitalisasi aset, tahun 2016 pemerintah masih memberikan fasilitas PPh untuk revitalisasi aset sekaligus menaikkan PTKP dari Rp24,3 Juta (2013) menjadi Rp54 Juta, serta mengeluarkan kebijakan Tax Amnesty (TA). Hasil TA adalah pemerintah menerima uang tebusan mencapai 1% PDB dan di tahun 2017. Reformasi perpajakan di tahun 2017 masih terkait dengan kebijakan tax amnesty dan konfirmasi status WP, tahun 2018 pemerintah mengeluarkan empat kebijakan penting yakni penurunan tarif pajak UMKM menjadi 0.5%, percepatan restitusi, peningkatan kepatuhan, dan manajemen risiko terhadap kepatuhan.

Dalam suatu kesempatan, Direktur Jenderal Pajak, Suryo Utomo menyatakan bahwa reformasi pajak itu ada paling tidak ada empat atau lima dimensi yang telah dilakukan sejak tahun 2017 hingga tahun 2020. Pertama adalah reformasi proses bisnis, yaitu basis data administratif dan sistem administrasi atau core tax. Kedua reformasi pengelolaan organisasi, yaitu tentang bagaimana DJP mengelola organisasi karena terjadi perubahan proses bisnis. Ketiga, perbaikan sistem administrasi yang diikuti dengan sumber daya manusia (SDM) dan organisasinya. Keempat, reformasi kebijakan yang dilakukan terkait administrasi dan kebijakan pajak itu sendiri (Keuangan, 2020).

Reformasi mendasar yang terkait kebijakan pajak terdapat dua gambaran besar yaitu pajak sebagai faktor terpenting dalam penerimaan negara yaitu tentang bagaimana mengumpulkan penerimaan. Hal ini berarti perluasan basis pemajakan dan peningkatan tax ratio. Kedua, pajak sebagai instrumen fiskal yang berfungsi sebagai instrumen untuk mendorong, meningkatkan perekonomian. Pada masa pandemi Covid-19 ini Pemerintah juga menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan untuk menggerakkan perekonomian yang lesu dan melambat yaitu dengan PMK-23/PMK03/2020 untuk memberikan insentif bagi Wajib Pajak (WP) Karyawan, Usaha Mikro, Kecil, dan

Menengah (UMKM), pengurangan angsuran PPh Pasal 25, PPh pasal 22 Impor dibebaskan dan restitusi PPN dipercepat.

Upaya pemerintah yang paling mendasar dan signifikan adalah dengan menerbitkan peroduk hukum berupa Undang Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang penurunan tarif PPh Badan & PPh Badan Wajib Pajak Masuk Bursa. Di dalam Undang Undang tersebut terdapat poin penting mengenai pengurangan tarif pajak sebesar 3% dari tarif normal serta memperluas basis pajak dengan Pemajakan atas Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PMSE), Penunjukan Pelaku Usaha PMSE sebagai pemungut PPN Produk Digital Luar Negeri. Kemudahan dalam berusaha atau ease of doing business sangat membutuhkan investasi yang dalam hal ini modal (capital). Beberapa contoh dalam meningkatkan pendanaan investasi untuk konteks dividen, beberapa yang dapat dilakukan instrumen pajak adalah dengan menghapus PPh dividen dari dalam negeri maupun dari luar negeri sepanjang dividen tersebut diinvestasikan kembali di Indonesia.

Upaya yang tak kalah pentingnya adalah mendorong dan meningkatkan kepatuhan pajak, meningkatkan kepastian hukum dan menciptakan keadilan iklim berusaha dalam negeri. Sebagai implementasi untuk mendorong kepatuhan WP, Pemerintah memberikan relaksasi pengkreditan pajak masukan bagi Pengusaha Kena Pajak (PKP) kemudian pengaturan ulang untuk sanksi administrasi pajak dan imbalan bunga.



## **Bab 4**

# **Old Publik Administration: Tradisi di Inggris dan Amerika**

### **4.1 Pendahuluan**

Woodrow Wilson selain dikenal sebagai Presiden AS dan Guru Besar Ilmu politik. Ia juga merupakan penemu dari *Old Public Administration*. Pada tahun 1887, Woodrow Wilson menuangkan gagasannya ke dalam sebuah tulisan yang berjudul ‘The Study of Administration’. Gagasan pertamanya mengenai politik dan administrasi yang harus dipisahkan. Mengingat tugas utama dari administrasi publik adalah menerapkan kebijakan dan menyediakan layanan publik. Maka keterlibatan administrasi publik dalam penentuan kebijakan tidak boleh dilakukan secara aktif dan ekstensif karena administrasi publik harus bersikap netral dan profesional dalam berkerja. Pejabat politik yang dipilih akan mengawasi dan meminta pertanggung jawaban dari administrasi publik (Denhardt & Denhardt, 2003).

Gagasan kedua mengenai usaha pencapaian efisiensi yang dilakukan administrasi publik dalam melaksanakan tugasnya. Efisiensi diperoleh dengan keterpaduan struktur organisasi yang bersifat hierarkis. Taylor (1923) dalam tulisannya ‘scientific management’, White (1926) dan Willoughby (1927) merupakan pengembang dari efisiensi struktur organisasi, dan Gullick &

Urwick (1937) dikenal dengan akronim POSDCORB. Mereka merupakan pengembang dari gagasan kedua (Denhardt dan Denhardt, 2003).

Selama Old Public Administration berlaku, ada dua perspektif utama lainnya yang masih sejalan dengan gagasan kedua yaitu perspektif simon yang tertulis dalam ‘administrative behavior’. Simon menyampaikan bahwa preferensi individu dan kelompok kerap memengaruhi beberapa urusan manusia. Organisasi pada umumnya berkaitan dengan standar tunggal efisiensi dan standar lainnya. Simon menampilkan rasionalitas sebagai konsep utama dalam menghadapi masalah. Manusia dibatasi oleh derajat rasionalitas sehingga untuk menyelesaikan masalah dengan efektif seorang manusia harus bersama dengan manusia lainnya. Rasionalitas adalah hal utama yang menjadi dasar manusia untuk bertindak. Simon menambahkan bahwa orang yang mengakui tujuan organisasi sebagai dasar dalam mengambil keputusan merupakan organisasi manusia yang rasional. Sehingga orang akan memilih cara yang rasional dan efisien untuk pencapaian tujuan organisasi. Ini sesuai dengan pendapat Denhardt & Denhardt yaitu manusia administratif yang dimaksud Simon, perilaku yang paling rasional adalah yang menggerakkan organisasi secara efisien menuju tujuannya. (Denhardt dan Denhardt, 2003).

Model “old chestnuts” dari Peters (1996) menjadi gambaran paradigma Old Public Administration, di mana organisasi yang berdasarkan peraturan dan memiliki hierarki; pegawai negeri yang terinstitusionalisasi dan politis; penugasan yang bersifat stabil dan permanen; pengaturan internal yang banyak dan membuat keluaran yang sama menjadi dasar dalam administrasi publik.

## 4.2 Kelebihan dan Kelemahan Old Public Administration

Beberapa kelebihan dari Old Public Administration adalah :

1. Kegiatan administrasi di pemerintahan tidak dicampuri oleh politik. Sehingga hasil kegiatan administrasi publik tidak berbau politik.
2. Objektivitas menjadi dasar dalam memilih para birokrat, para birokrat terlindung dari kesewenangan hukum, dan para birokrat

memiliki masa depan yang terjamin sehingga daya stabilitas birokrasi menjadi sangat tinggi.

3. Penyalahgunaan kekuasaan oleh birokrasi karier dan birokrasi politisi dapat dihindari dengan adanya struktur birokrasi yang formal, kompleks dan berdasarkan dokumen resmi.
4. Negara berbentuk kerajaan dapat mengimplementasi Old Public Administration.
5. Adanya kepentingan figur atau kelompok tertentu di birokrasi dapat dihindari dengan sifat netral dari Old Public Administration.
6. Gaji dan tunjangan kerja
7. Kebijakan terpusat dan tujuan tunggal.
8. Struktur tersusun secara hierarki.

Selain kelebihan *Old Public Administration* juga memiliki beberapa kelemahan yaitu:

1. Pemerintah memiliki kewenangan penuh dalam membuat kebijakan sehingga pemerintahan menjadi bersifat sentralistik dan kaku dan hal ini mengindikasi adanya kebijakan yang hanya menguntungkan pemerintah saja.
2. Penempatan berbagai persoalan publik yang kurang relevan karena ketidaksesuaian antara landasan filosofis dan ideologis dengan administrasi Negara yaitu penerapan prinsip keterbukaan dan responsifnes.
3. Pemecahan masalah dan pelayanan publik kurang efektif.
4. Realitas struktur sosial kemasyarakatan terlalu disederhanakan.
5. Hubungan informal sering mengendalikan karakteristik formalisme birokrasi.
6. Kalangan birokrat tidak ada rasa memiliki dikarenakan birokrasi digunakan hanya sebagai pelayan rakyat dan pelayan kekuasaan.
7. Birokrasi tidak sensitif dan cepat dalam mengrespon perubahan di masyarakat. Hal ini terjadi karena birokrasi hanya dipersiapkan untuk pekerjaan rutin.
8. Sesuatu yang dimakna secara politis dan tertera dalam aturan
9. Terbatasnya diskresi kebijakan.

## 4.3 Prinsip dan Ide dasar dari Old Public Administration

Dernhart dan Dernhart (2003) menyampaikan beberapa prinsip dan ide dasar dari *Old Public Administrasi* yaitu:

1. Badan pemerintah menjadi fokus pemerintah pada pelayanan publik;
2. Kebijakan publik dan administrasi berkaitan dengan memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan dengan tujuan yang disusun secara tunggal dan politis;
3. Keterbatasan peran dari administrasi publik dalam membuat kebijakan di pemerintahan di mana administrasi publik lebih bertanggung jawab terhadap fungsi penerapan kebijakan publik;
4. Administrator bertanggungjawab kepada pejabat/birokrat politik harus memberikan pelayanan publik dan dalam menjalankan tugasnya administrator memiliki keterbatasan diskresi;
5. Organisasi hirarkis diperlukan dalam melaksanakan program publik di mana kontrol dari puncak organisasi dilakukan oleh manager;
6. Rasionalitas dan efisiensi merupakan nilai utama dari organisasi publik;
7. Keterbatasan partisipasi masyarakat karena organisasi publik beroperasi sebagai sistem yang tertutup;
8. Merencanakan, Mengorganisasikan, Kepegawaian, Mengarahkan, Mengkoordinasi, Melaporkan dan Membuat anggaran merupakan peran dari administrator publik;
9. Moral yang baik harus dimiliki oleh pelayan publik.
10. Hubungan paternalistik yang baik dengan memberikan contoh yang baik pada bawahannya harus dimiliki oleh pihak yang memerintah kepada anak buahnya;
11. Bawahan memiliki loyalitas terhadap penguasa;
12. Pemerintah memiliki keterbatasan dalam urusan lokal dan pribadi
13. Manajemen dan pelayanan publik harus mengutamakan prosedur birokrasi formal;
14. Administrasi dan politik yang terpisah.

## 4.4 Kritik Tentang Old Public Administration

Paradigma *New Public Management* mengkritik paradigma Old Public Administration. *Old Public Administration* memiliki konsep yang berbeda dengan *New Public Management*. *New Public Management* berpedoman pada sekumpulan gagasan dan praktik kontemporer dengan memakai berbagai pendekatan sektor privat (bisnis) ke dalam organisasi pemerintah. Old Public Administration menganut sistem pemerintahan kaku dan sentralistik sehingga harus diubah dengan pemerintahan yang berjiwa wirausaha dan menguntungkan.

Kritik terhadap Old Public Administration ialah:

1. Old Public Administration cenderung tertutup dan masyarakat kurang terlibat.
2. Top down dan hierarkis merupakan sifat dari paradigma Old Public Administration
3. Keputusan diambil berdasarkan Bureaucratic Rational Choice
4. Red tape yang ditimbulkan oleh Bureaucratic Action
5. Responsiveness bukan sebagai ukuran kerja melainkan efisiensi.
6. Proses yang lambat dikarenakan tidak peka terhadap kebutuhan masyarakat.
7. Karena hanya berfokus pada prosedur dan proses daripada hasil sehingga penggunaan sumberdaya publik menjadi sia-sia. Akibat dari hal ini ialah masyarakat berpandangan negatif dan beranggapan bahwa administrasi publik sebagai beban besar para pembayar pajak (Kurniawan, 2005).

## 4.5 Tradisi administrasi publik di Inggris dan Amerika

*Old Public Administration* (OPA) merupakan fase awal dari administrasi publik. G. Shabbir Cheema dalam tulisannya mengungkapkan bahwa selama 50 tahun terakhir, konsep administrasi publik telah melalui empat tahap. Secara historis, administrasi publik dianggap sebagai seperangkat struktur, institusi, dan proses negara. Hal itu ditandai dengan hierarki, kontinuitas, imparsialitas, standarisasi, otoritas legal-rasional, dan profesionalisme. Diharapkan untuk memberikan keamanan manusia dan perlindungan properti, menetapkan dan menegakkan standar masyarakat, dan mempertahankan supremasi hukum, di antara fungsi-fungsi lainnya. Namun, dalam praktiknya, administrasi publik tradisional dikritik keras pada tahun 1970-an karena birokrasi, kelambatan, paternalisme warga, pemborosan sumber daya, dan fokus yang lebih besar pada proses dan prosedur daripada hasil (dalam Dennis A. Rondinelli. 2006).

Fase *Old Public Administration* ini juga dikenal sebagai pendekatan birokrasi publik dan berkembang dalam pemerintahan sentralisasi karena pelayanan publik berlangsung secara sentralistik. Pemerintah pusat menjadi tonggak dalam pelayanan publik, bukan pemerintah daerah. (Silalahi, 2015)

*Old Public Administration* mengimplementasikan konsep birokrasi ke aktivitas Negara. Oleh karena itu dapat disimpulkan beberapa elemen kunci dari Administrasi Publik ialah:

- dominasi 'supremasi hukum';
- fokus pada pengelolaan aturan dan pedoman yang ditetapkan;
- peran sentral birokrasi dalam pembuatan dan implementasi kebijakan;
- perpecahan politik - administrasi dalam organisasi publik;
- komitmen untuk anggaran tambahan;
- hegemoni profesional dalam sistem pemberian layanan (Osborne. 2006; Osborne. 2010)

Kekuasaan pusat memiliki keterbatasan, sistem federal, eksekutif, legislatif dan yudikatif yang terpisah merupakan ciri-ciri dari Administrasi Publik di Amerika Serikat.

Terdapat empat tradisi administrasi publik tradisional yaitu: tradisi Hamiltonian, tradisi Jeffersonian, tradisi Madisonian, tradisi Wilsonian. Keempat tradisi intelektual tersebut, dijelaskan oleh Kettl sebagai berikut: Tradisi Hamiltonian yang mencari pemerintahan yang efektif, yang mempromosikan pemerintahan dari atas ke bawah, dan yang mendukung eksekutif yang kuat; sebuah tradisi Jeffersonian yang menjadi dasar agraria Amerika, yang mempromosikan pemerintahan dari bawah ke atas, dan yang mencari eksekutif yang lemah; tradisi Madisonian yang mencoba menyeimbangkan kekuatan politik di antara kekuatan yang bersaing; dan tradisi Wilsonian yang lebih memilih untuk memusatkan kekuasaan administratif dalam organisasi yang terstruktur secara hierarkis (Kettl, 2002).

**Tabel 4.1:** Ide Administratif di Tradisi America (Donald F. Kettl, 2002)

	<b>Wilsonian</b> Bureaucracy-centered	<b>Medisonian</b> Balance-of-power-centered
<b>Hamiltonia</b> Strong-executive/ Top-down	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Berpusat pada eksekutif</li> <li>2. Prinsip: fungsi eksekutif yang kuat</li> <li>3. Akuntabilitas dari atas ke bawah</li> <li>4. Autoritas bersifat hierarki</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Berpusat pada institusi non-birokrasi</li> <li>2. Prinsip: pemisahan kekuasaan</li> <li>3. Fokus pada kekuatan politik</li> <li>4. Akuntabilitas dari atas ke bawah</li> </ol>
<b>Jeffersonian</b> Weak-executive/ Bottom-up	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Berpusat pada kontrol lokal</li> <li>6. Prinsip: eksekutif yang lemah</li> <li>7. Akuntabilitas dari bawah ke atas.</li> <li>8. Responsif kepada masayarakat</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Berpusat pada institusi non-birokrasi</li> <li>6. Prinsip: federalisme</li> <li>7. Fokus on kontrol lokal</li> <li>8. Responsif dari atas ke bawah</li> </ol>

Sistem persemmakmuran dan memiliki tatanan konvensi merupakan ciri-ciri dari Administrasi Publik di Inggris. Terdapat empat tahapan perkembangan manajemen publik di negara maju seperti Inggris yaitu:

### 1. The Minimal State

Tahap awal perkembangan manajemen publik ialah minimnya peran pemerintah. Mayoritas pelayanan sektor publik di Inggris terjadi pada sektor karitas atau penyediaan pelayanan oleh sektor swasta (Owen,1994). Minimal state tidak bermakna negara tidak memiliki peran sama sekali. Pada masa ini prinsip dasar dalam administrasi publik adalah menyediakan dan melayani barang dan jasa publik.

### 2. Unequal Partnership between Government and The Charitable and Private Sectors.

Pada awal abad ke 19 terjadi perubahan ideologi dari konservatisme tradisional menjadi reformisme sosial di abad ke 20 dan beberapa unsur yang mengawali perubahan ini adalah:

- a Isu sosial yang menyangkut setiap orang merupakan fokus utama dari sosial dan ekonomi bukan lagi isu individual.
- b Negara telah diakui memiliki paling sedikit peran penting dalam penyediaan pelayanan publik.
- c Mengundang sektor karitas dan swasta sebagai upaya kemitraan dikarenakan negara tidak mampu melayani publik.

### 3. The Welfare State

Keyakinan bahwa sektor karitas dan swasta telah gagal memberikan pelayanan merupakan alasan mengapa model The Welfare State ini digunakan pada tahun 1945-1980. Hal ini dikarenakan adanya duplikasi dan fragmentasi peran dalam menyediakan pelayanan, serta adanya keefektifan dan ketidak efisienan dalam mengelola pelayanan publik. Akibatnya, Pemerintah menangani semua kebutuhan akan pelayanan publik mencakup hal yang sederhana hingga besar. Para kader profesional dari dinas publik mengelola pelayanan dengan profesional dan objektif.

#### 4. The Plural State

*Model The Plural State* digunakan mulai dari tahun 1970an hingga sekarang, Model ini digunakan sebagai jawaban atas kritikan partai konservatif di Inggris atas konsep negara kesejahteraan yang dianggap gagal dalam memberikan kepuasan pada masyarakat. Alasan utama *model Plural State* ialah karena model ini dianggap terlalu fokus pada pemotongan anggaran dan nilai ekonomi daripada memberikan pelayanan yang efektif dan sektor swasta diberikan superioritas lebih, serta administrasi publik dan kemampuan sektor publik masih dibawah teknik manajemen swasta.

Beberapa pandangan yang memengaruhi perkembangan manajemen publik yaitu:

##### 1. Manajemen Normatif

Mendeskripsikan apa yang seharusnya seorang manajer dalam proses manajemen lakukan.

##### 2. Manajemen Deskriptif

Mendeskripsikan realita dari seorang manajer dalam menjalankan tugasnya.

##### 3. Manajemen Strategis

Mendeskripsikan cara kepemimpinan organisasi dalam pencapaian misi, tujuan dan sasaran.

##### 4. Manajemen Publik

Mendeskripsikan apa yang seharusnya manajer lakukan dan realitanya pernah para manajer publik lakukan di instansi pemerintah.

##### 5. Manajemen Kinerja

Mendeskripsikan bagaimana mendesain sebagai upaya dalam peningkatan kinerja organisasi.

Penerapan sistem administrasi di Indonesia dan negara lainnya di dunia dipengaruhi oleh sistem administrasi dari beberapa negara tersebut. Sehingga perkembangan kajian dan praktik administrasi publik di berbagai negara terus terjadi. Perkembangan ini terjadi atas jawaban dari berbagai permasalahan

yang dihadapi oleh administrator publik sehingga para ahli berusaha mencari solusi dengan terus mengembangkan ilmu administrasi publik.

# **Bab 5**

## **New Public Services**

### **5.1 Pendahuluan**

Munculnya reformasi birokrasi karena tuntutan warga negara agar aparatur pemerintah dapat memberikan pelayanan publik yang professional yang menempatkan dirinya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Pelayanan publik merupakan kegiatan untuk pemenuhan kebutuhan setiap manusia sebagai penerima pelayanan yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Pemberian sistem pelayanan dalam sistem administrasi publik sekarang ini harus menjadi prioritas karena untuk mengetahui bagaimana pelayanan aparatur dapat menentukan mati hidupnya aktivitas publik, jalinan hubungan saling memengaruhi antara administrasi publik disatu pihak serta faktor-faktor internal dan eksternal dilain pihak. Untuk itu, pemerintah harus melakukan perubahan dan mendengar suara publik dengan melakukan reformasi birokrasi dalam pemerintahan khususnya pasca reformasi dengan menjadi pelayan publik yang diharapkan dapat mewujudkan pelayan publik yang humanistik yang merupakan tujuan utama dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan menggunakan pendekatan *New Public Service*.

*New Public Service* merupakan paradigma baru yang berdasar atas konsep-konsep yang hakikatnya berdasarkan nilai-nilai yang ada di masyarakat. Peran dari pemerintah adalah mengolaborasikan antara nilai-nilai yang ada sehingga kongruen dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Perubahan sistem nilai

pada masyarakat yang selalu dinamis sehingga membutuhkan pelayanan yang prima dan professional dari pemerintah. Dalam pendekatan *New Public Service* akan terwujud perspektif *good governance* dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, seperti yang dikemukakan Denhardt & Denhardt (2003), yaitu dalam perspektif administrasi publik dengan pendekatan *New public service* menjelaskan adanya perubahan orientasi tentang warga Negara (citizens), nilai yang di kedepankan, dan peran pemerintah. Warga negara (citizens) seharusnya ditempatkan di depan dan penekanannya tidak seharusnya membedakan antara mengarahkan dan mengayuh tetapi bagaimana membangun institusi publik yang berlandaskan integritas dan responsibilitas. New Public Service akan memberikan kesegaran terhadap peran pemerintah yang dalam manajemen publik sebagai fasilitator pada layanan publik, artinya untuk mencapai tujuan dengan baik maka perlu dilakukan dengan cara membangun kerjasama antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat sipil.

## 5.2 Konsep New Public Service

Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, atau dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kebutuhan manusia. Pelayanan memiliki arti penting karena setiap manusia membutuhkan kegiatan pelayanan dari manusia lain dalam memenuhi kebutuhan hidup. Dalam memberikan pelayanan kepada publik, hendaknya pelayanan tersebut akan selalu mengalami perubahan dan di masa datang diharapkan pelayanan yang diberikan hendaknya semakin baik (better), semakin cepat (faster), semakin diperbarui (newer), semakin urah (cheaper), dan semakin sederhana (more simple).

Dwiyanto (2005) menyatakan pengertian pelayanan publik adalah sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk dapat memenuhi kebutuhan warga negara yang membutuhkan pelayanan publik, Mahmudi (2007) mengatakan bahwa pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya, pemenuhan kebutuhan publik dan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, dapat dinyatakan bahwa pelayanan publik merupakan aktivitas pemberian pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan

dan keperluan penerima pelayanan atau masyarakat sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah di tetapkan.

Problem birokrasi Indonesia seperti halnya negara-negara berkembang lain sangatlah komplek dan semakin tingginya tuntutan masyarakat akan pelayanan publik yang berkualitas dan meningkatnya kompleksitas kekuatan masyarakat dalam menuntutkan kepentingan-kepentingannya dalam kerangka demokrasi, sehingga dibutuhkan model pelayanan publik baru, sehingga birokrasi harus berubah orientasinya yaitu dari paradigma constitutionalism ke paradigma *communitarianism* (Fox & Miller, 1994).

Konsep *New Public Service* dibangun dari ide dasar yang salah satunya adalah konsep organisasi humanism. Artinya, untuk mewujudkan pelayan publik yang humanistik merupakan tujuan utama dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan pendekatan *New Publik Service*. Ningtyas (2017) menyatakan bahwa ada tiga prinsip utama untuk mewujudkan pelayan publik berbasis humanistik. Pertama, pelayan publik harus mempunyai keinginan untuk melayani masyarakat. Kedua, pelayan publik harus merespon segala bentuk pelayanan tidak hanya dari klien tetapi seluruh warga negara. Ketiga, akuntabilitas dari pelayanan publik adalah multiaspek.

Lebih lanjut, Thoha (2008) menyatakan bahwa konsep *The New Public Service* adalah konsep yang menekankan berbagai elemen dan mempunyai normatif model yang bisa dibedakan dengan konsep yang lainnya. Lahirnya konsep ini memang tidak bisa dipisahkan dengan pendahulunya. Ide dasar dari konsep ini dibangun dari konsep konsep; (1) teori democratic citizen ship; (2) model komunitas dan civil society; (3) organisasi humanism; (4) post modern ilmu administrasi publik.

Melalui konsep *New Publik Service*, masyarakat sebagai warga negara diharapkan dapat berpartisipasi dalam proses *planning and providing public goods and services* sehingga diharapkan tercipta *self governing political community*. Masyarakat diharapkan turut terlibat di dalam *policy making and implementation process* (Cooper, 2001) di mana *citizen come to see themselves as citizen than as consumers, clients and beneficiaries of administrative state* (Stivers, 1990) sehingga warga negara dan administrator berbagi tanggung jawab dan bekerja bersama untuk mengimplementasikan program. Dari perjalanan reformasi birokrasi tersebut dapat dikatakan bahwa kegagalan dalam mengimplementasikan kebijakan program bukanlah semata-mata

merupakan tanggung jawab dari pejabat publik atau penyelenggara negara tetapi juga ikut merupakan tanggung jawab masyarakat sebagai warga negara.

Berawal dari kegagalan tersebut maka organisasi sektor publik mulai membangun suatu pondasi di mana keberadaan manusia dalam lingkup organisasi yang dalam hal ini berperan sebagai pegawai mempunyai kedudukan yang penting dalam lingkup organisasi sehingga perlu diperhatikan keberadaanya. Wujud dari perhatian organisasi kepada anggotanya ini bisa menjadi ujung tombak dalam mewujudkan tujuan daripada *New Public Service* itu sendiri, yaitu melayani masyarakat (Ningtyas, Suhadak dan Nuzula, 2014).

Berdasarkan uraian di atas, dapat dinyatakan bahwa pelajaran penting yang dapat dipahami dari konsep *New Public Service* ini adalah bahwa birokrasi harus dibangun agar dapat memberi perhatian kepada pelayanan masyarakat sebagai warga negara (bukan sebagai pelanggan), mengutamakan kepentingan umum, mengikutsertakan warga masyarakat, berpikir strategis dan bertindak demokratis, memperhatikan norma, nilai, dan standar yang ada, dan menghargai masyarakat.

### 5.3 Sejarah *New Public Service*

Frederickson (2003) menjelaskan munculnya *New Public Administration* diawali dengan beberapa kejadian seperti pada tahun 1960-an terjadi beberapa krisis secara bersamaan. Pertama, krisis kekotaan bersumber dari sub urbanisasi yang tidak bisa ditawar yang didukung pemerintahan. Kedua, krisis rasial amat erat berhubungan dengan krisis sebelumnya, untuk sebagian berasal dari getoisasi (perkampungan di kota yang umumnya dihuni oleh penduduk dari kelompok minoritas). Dengan memburuknya pusat-pusat kota, maka buruk pulalah lembaga pelayanan masyarakat, tingkat pengangguran yang tak terkendali terutama di kalangan minoritas dan sistem kesejahteraan terlalu menanggung beban yang berat. Ketiga, terjadi krisis energi diikuti dengan krisis lingkungan, perawatan kesehatan, transportasi dan seterusnya dan semua krisis ini telah memengaruhi. Lebih lanjut, Frederickson (2003) menambahkan bahwa administrasi negara sebelumnya memfokuskan diri pada manajemen yang efisien, ekonomis dan terkoordinir atas instansi pelayanan. Dasar pemikiran untuk administrasi negara hampir senantiasa berupa manajemen yang lebih baik (lebih efisien ataupun lebih ekonomis).

Untuk itu, muncul paradigma *The New Public Management* yang pada dasarnya mengkritisi peran negara yang gagal dalam menggerakkan roda pembangunan. Negara yang korup dan birokratis (hirarki, tidak efisien, tidak efektif, tidak transparan, bahkan berujung pada praktik-praktek patrimonial yang melindungi dan memihak pada afiliasi ras, suku, etnis, dan partai politik) dianggap sebagai salah satu sumber penyebab kegagalan pembangunan. *New Public Management* berusaha untuk mengkritisi dominasi pemerintah pada paradigma Old Public Administration yang terlalu besar dalam pelayanan publik sehingga diperlukan untuk berbagi dengan sektor publik dan menyerahkan pada situasi pasar.

Paradigma *New Public Management* yang berasal dan dipelopori oleh Wamsley & Wolf (1996), King & Stivers (1998), Box (1998), Bovaird & Loffler (2003), yang berpendapat bahwa nilai-nilai yang melekat pada paradigma *New Public Management* memfokuskan pada pelayanan yang berbasis atas pelanggan, kinerja dan hasil yang dicapai. Manajemen sektor publik mulai dikembangkan pada masa pendekatan ini. Lahirnya konsep *Good Governance*, *Reinventing Governance*, *Citizen Charter*, adalah bagaimana upaya pemerintah agar dapat meningkatkan kinerja, seperti untuk efisiensi, rasionalisasi, produktivitas dan bisnis. Menurut Rosenbloom & Kravchuck (2005) bahwa manfaat yang diperoleh dari penerapan *New Public Management* adalah pembangunan birokrasi senantiasa memperhatikan mekanisme pasar, mendorong kompetisi dan kontrak untuk mencapai hasil, harus lebih responsif terhadap kebutuhan pelanggan, harus lebih bersifat mengarahkan (steering), daripada menjalankan sendiri (rowing), harus melakukan deregulasi, memberdayakan para pelaksana agar lebih efektif. Selain itu *New Public Management* juga menekankan budaya organisasi yang lebih fleksibel, inovatif, berjiwa wirausaha, dan pencapaian hasil, ketimbang budaya taat atas, orientasi pada proses dan input.

*New Public Service* lahir sebagai anti thesa dan berusaha mengkritik *New Public Management*, yang dianggap gagal di banyak negara, terutama pada negara yang berkembang. *New Public Management* sukses diterapkan di Amerika Serikat, Kanada, Inggris, Selandia Baru, dan beberapa negara maju lainnya, tetapi untuk diterapkan pada negara-negara berkembang, masih sulit dilakukan karena Indonesia dan negara miskin, seperti negara-negara di kawasan benua Afrika yang gagal menerapkan konsep *New Public Management* karena tidak sesuai dengan landasan ideologi, politik, ekonomi, dan sosial-budaya negara yang bersangkutan.

Kehadiran pemerintah di sebuah negara seharusnya mensejahterakan warga negaranya ini sesuai dengan salah satu unsur yang dimiliki negara. Indonesia memiliki dasar ideologi yang lebih mengedepankan pelayanan dan kesejahteraan kepentingan publik. Ideologi fundamentalisme yang dianut negara kita memberikan harapan penuh terhadap kesejahteraan pelayanan dan kepentingan publik dengan harapan baru kepada masyarakat publik. Apalagi di era digital ini, yang menurut masyarakat masih banyak hal-hal yang perlu diperbaiki terutama menyangkut nilai-nilai kemasyarakatan yang kalah dengan kepentingan birokrasi pemerintah. Mahsyar (2011) menyatakan banyaknya permasalahan-permasalahan yang menyangkut kinerja pemerintah, aspirasi masyarakat, peluang publik yang terhambat, adanya dominasi hak yang dilakukan, dan tindakan yang mengekang (represif) sehingga penyelenggaraan pelayanan publik tidak lagi dilihat sebagai upaya untuk melayani masyarakat semata, tetapi berdalih menjadi kepentingan pemerintah agar bisa memerintah dan mengontrol masyarakat (bawahan). Selain itu, tidak terinternalisasinya nilai-nilai moral dalam diri para penyelenggara negara di daerah sehingga perilaku mementingkan diri dan kelompok menjadi lebih mengemukakan dibandingkan dengan kepentingan publik. Akibatnya transparansi, akuntabilitas, partisipasi, efisiensi, dan efektivitas seringkali diabaikan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Untuk itu, pemerintah harus melakukan pembaharuan dalam memberikan pelayanan publik dengan melihat gagasan yang dikemukakan oleh Denhardt & Denhardt (2007) tentang pelayanan publik, yaitu *New Public Service* (NPS), yaitu untuk meningkatkan suatu pelayanan publik yang demokratis, maka pilihan terhadap *the New Public Service* dapat menjanjikan suatu perubahan realitas dan kondisi birokrasi pemerintahan. Nilai yang terkandung harus membuat para pelayan publik atau pemerintah semangat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara adil, dan jujur.

## 5.4 Paradigma New Public Service

Adanya pergeseran perubahan paradigma ke paradigma lain disebabkan oleh munculnya paradigma baru, sebagai akibat adanya masalah dengan paradigma sebelumnya. Paradigma *New Public Service* merupakan konsep yang dimunculkan oleh Denhardt dan Dernhardt (2003) untuk meng "counter" paradigma administrasi paradigma *New Public Management* yang berprinsip

“run government like a businesss” atau “market as solution to the ills in public sector” maka *New Public Service* berusaha memanusiakan kembali pemerintah dengan memastikan bahwa masyarakat dianggap sebagai warga negara dan bukannya pelanggan sehingga seakan-akan pemerintah tidak terlalu bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan publik pada semua masyarakat.

Suwarno (2008) menyampaikan pernyataan Denhardt & Denhardt bahwa seharusnya pemerintah mengganti pola pendekatan yang sebelumnya memerintah seperti pola perusahaan menjadi mau mendengarkan keluh-kesah para masyarakat, dan membentuk masyarakat yang cepat tanggap, penuh kesadaran (awarness) dengan apa yang harus dipenuhi oleh masyarakat. Jadi, para pelayan publik dan pemerintah harus mendengarkan suara-suara masyarakat dan apa yang diinginkan oleh masyarakat secara demokratis. Kritik yang dilontarkan Denhardt dan Denhardt (2003), menyatakan bila pemerintahan dijalankan seperti bisnis maka siapa pemilik kepentingan publik dan pelayanan publlik?.

Untuk itu, Denhardt dan Denhardt (2003) menawarkan Paradigma *New Public Service* sebagai suatu solusi, yaitu memandang bahwa birokrasi adalah alat rakyat dan harus tunduk kepada suara rakyat, sepanjang suara itu rasioanal dan legitimate secara normatif dan konstitusional. Seorang pimpinan dalam birokrasi bukanlah semata-mata makhluk ekonomi seperti yang diungkapkan dalam teori New Public Management, melainkan juga makhluk yang berdimensi sosial, politik, dan menjalankan tugas sebagai pelayan publik. Untuk meningkatkan pelayanan publik yang demokratis, paradigma *New Public Service* menjanjikan perubahan nyata kepada kondisi birokrasi pemerintahan sebelumnya. Pelaksanaan konsep ini membutuhkan keberanian dan kerelaan aparatur pemerintahan, karena mereka akan mengorbankan waktu, dan tenaga untuk memengaruhi semua sistem yang berlaku. Alternatif yang ditawarkan konsep ini adalah pemerintah harus mendengar suara publik dalam pengelolaan tata pemerintahan. Meskipun tidak mudah bagi pemerintah untuk menjalankan ini, setelah sekian lama bersikap sewenang-wenang terhadap publik. Di dalam paradigma ini semua ikut terlibat dan tidak ada lagi yang hanya menjadi penonton.

Gagasan Denhardt & Denhardt (2003) tentang *New Public Service* atau pelayanan publik baru menegaskan bahwa pemerintah seharusnya tidak dijalankan seperti layaknya sebuah perusahaan tetapi melayani masyarakat secara demokratis, adil, merata, tidak diskriminatif, jujur, dan akuntabel. Disini

pemerintah harus menjamin hak-hak warga masyarakat, dan memenuhi tanggung jawabnya kepada masyarakat, karena pemilik kepentingan publik sebenarnya adalah masyarakat sehingga administrator publik harus memusatkan perhatiannya pada tanggung jawab untuk dapat melayani dan memberdayakan warga negara melalui pengelolaan organisasi publik dan implementasi kebijakan publik. Perubahan orientasi tentang posisi warga negara, nilai yang dikedepankan, dan peran pemerintah ini memunculkan perspektif baru administrasi publik yang disebut sebagai new public service.

Lebih Lanjut, Denhardt dan Denhardt (2003) menjelaskan paradigma New Public Service memiliki perbedaan karakteristik dengan *Old Public Administration* dan *New Public Management*, seperti yang dijelaskan pada tabel 5.1 berikut ini.

**Tabel 5.1:** Diferensiasi Old Public Administration dan New Public Management dan New Public Service (Denhardt dan Denhardt, 2003)

No	Aspek	Old Public Administration	New Public Management	New Public Service
1	Dasar Teoritis dan Fondasi Epistemologi	Teori Politik	Teori ekonomi	Teori Demokrasi
2	Rasionalitas dan Model Perilaku Manusia	Rasionalitas synoptic (administration man)	Teknis dan Rasionalitas Ekonomi (economic man)	Rasionalitas strategis atau raionalitas formal (politik, ekonomi, dan organisasi)
3.	Konsep Kepentingan Publik	Kepentingan publik secara politis dijelaskan dan diekspresikan	Kepentingan Publik mewakili agregasi kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dialog berbagai nilai
4.	Responsivitas Birokrasi Publik	Client dan Constituent	Customer	Citizen's
5.	Peran Pemerintah	Rowing	Steering	Serving
6.	Pencapaian Tujuan	Badan Pemerintah	Organisasi Privat dan Nonprofit	Koalisi antar organisasi publik, nonprofit dan privat.
7.	Akuntabilitas	Hierarki Administratif dengan jenjang yang tegas	Bekerja sesuai dengan kehendak pasar (keinginan pelanggan)	Multi aspek: akuntabilitas, hukum, nilai-nilai, komunitas, norma politik, dan standar profesional.
8.	Diskresi Administrasi	Diskresi Terbatas	Diskresi diberikan secara luasa	Diskresi dibutuhka tetapi dibatasi dan

				bertanggung jawab
9.	Struktur Organisasi	Birokratik yang ditandai dengan otoritas top- down	Desentralisasi organisasi dengan control utama berada pada para agen	Struktur Kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal.
10.	Asumsi terhadap Motivasi Pegawai dan Administrator	Gaji dan keuntungan proteksi	Semangat Entrepreneur	Pelayanan publik dengan keinginan melayani masyarakat

Bagi pemerintahan yang demokratis, paradigma New Public Service ini dilakukan mendapat pengakuan atas warga negara dan posisinya yang sangat penting, tidak hanya dipandang sebagai persoalan kepentingan pribadi namun menyangkut nilai, kepercayaan, dan kedulian terhadap orang lain. Warga negara diposisikan sebagai pemilik pemerintahan dan mampu bertindak secara bersama-sama untuk dapat mencapai suatu yang lebih baik. Kepentingan publik tidak lagi dipandang sebagai agresi kepentingan pribadi melainkan sebagai hasil analog dan kepentingan publik dalam mencari nilai bersama dan kepentingan bersama. Paradigma New Public Service menghendaki peran administrator publik untuk melibatkan masyarakat dalam pemerintahan dan bertugas untuk melayani masyarakat.

Peran melayani warga negara tersebut disebut sebagai paradigma New Public Service. Penekanan pendekatan ini adalah membangun institusi publik yang didasarkan kepada integritas dan responsivitas atau *a set of idea about the role of public administration in the governance system that place public service, democratic governance, and civic engagement at the center*. Seperangkat gagasan tentang peran administrasi publik dalam sistem pemerintahan yang menempatkan layanan publik, pemerintahan demokratis, dan keterlibatan sipil di pusat (Denhardt dan Denhardt, 2007).

Paradigma *New Public Service* menghendaki pelibatan warga negara pada dalam pemerintahan, baik pada tataran perencanaan sampai pada implementasi kebijakan. Administrator harus melayani masyarakat dengan bertanggung jawab, mengedepankan kebutuhan masyarakat dan akuntabilitas pada setiap program atau proyek yang ditujukan pada masyarakat dalam kerangka yang demokrasi.

## 5.5 Prinsip-Prinsip New Public Service

Denhardt & Denhardt (2003) mengatakan bahwa prinsip-prinsip dari *New Public Services*, sebagai berikut:

1. Serve citizens, not customers (Melayani Warga Negara bukan Pelanggan), yaitu kepentingan publik merupakan hasil dialog tentang nilai-nilai bersama daripada menurut kepentingan pribadi perorangan maka abdi masyarakat tidak semata-mata merespon tuntutan pelanggan (customer) tetapi justru memusatkan perhatian membangun kepercayaan dan kolaborasi dengan warga negara.
2. Seek the public interest (Mengutamakan Lepentingan Publik), yaitu Administrator public harus memberikan kontribusi untuk membangun kepentingan publik bersama. Tujuannya tidak untuk menemukan solusi yang tepat yang di arahkan oleh pilihan-pilihan perorangan tetapi menciptakan kepentingan bersama dan tanggungjawab bersama.
3. Value citizenship over entrepreneurship (Kewarganegaraan lebih berharga dari Kewirausahaan), yaitu kepentingan publik lebih baik dijalankan oleh abdi masyarakat danwarga negara yang memiliki komitmen untuk memberikan kontribusi bagi masyarakat daripada dijalankan oleh manager wirausaha yang bertindak seolah-olah uang masyarakat adalah milik mereka sendiri.
4. Think strategically, act democratically (Berpikir Strategis, Bertindak Demokratis), yaitu kebijakan dan program untuk memenuhi kebutuhan public dapat dicapai secara efektif dan bertanggung-jawab melalui upaya kolektif dan proses kolaboratif.
5. Recognize that accountability is not simple. (Tahu kalau Akuntabilitas Bukan Hal Sederhana), yaitu dalam perspektif ini abdi masyarakat seharusnya lebih peduli daripada dengan mekanisme pasar. Selain itu abdi masyarakat juga harus mematuhi peraturan yang ada, nilai kemasyarakatan, norma politik, standar profesional, dan kepentingan warga negara.

6. Serve rather than steer (Melayani daripada Mengarahkan), yaitu sangat penting bagi abdi masyarakat untuk menggunakan kepemimpinan yang berbasis pada nilai bersama dalam membantu warga negara mengemukakan kepentingan bersama dan memenuhinya daripada mengontrol atau mengarahkan masyarakat ke arah nilai baru.
7. Value people, not just productivity (Menghargai Manusia, Bukan Sekedar Produktivitas), yaitu organisasi publik beserta jaringannya lebih memungkinkan mencapai keberhasilan dalam jangka panjang jika dijalankan melalui proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama yang didasarkan pada penghargaan semua orang.

Berdasarkan prinsip-prinsip di atas, maka dapat diketahui bahwa *New Public Service* lebih mementingkan kerjasama antara warga negara dengan pemerintah untuk mencapai untuk mencapai tujuan bersama. Masyarakat sebagai pemilik kepentingan publik, maka pemerintah harus memusatkan perhatian dan tanggung jawabnya untuk melayani dan memberdayakan warga negara melalui pengelolaan organisasi publik dan implementasi kebijakan publik.

## 5.6 Indikator dan Standar Pelayanan New Public Service

Pelayanan pada sektor publik menjadi isu sentral karena memang hal tersebut sebagai indikator penting untuk melihat sebuah negara sebagai negara modern atau bukan. Selain itu pelayanan publik juga sangat terkait dengan hak-hak warga negara atau citizen's rights yang juga sebagai tolok ukur sebuah Negara Demokratis (Dewi, 2013).

Menurut Lenvine yang disampaikan Dwiyanto (2008) bahwa produk dari pelayanan publik baru di dalam negara demokrasi paling tidak harus mempunyai tiga indikator, yakni:

1. Responsivitas adalah daya tanggap penyedia layanan terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan.

2. Responsibility atau responsibilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip atau ketentuan-ketentuan administrasi dan organisasi yang benar dan telah ditetapkan.
3. Akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan pemangku kepentingan dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat.

Berdasarkan penjelasan di atas, indikator-indikator dalam proses pelayanan publik sangatlah penting, karena merupakan salah satu tolak ukur untuk mengetahui keberhasilan suatu organisasi dalam proses pelayanan publik dan menjadi pedoman bagi pemerintah dalam membantu kinerja pelayanan kepada masyarakat. Dalam sistem pemerintahan Indonesia yang desentralistik, memang tidak mudah bagi pemerintah untuk dapat membuat standar yang dapat mengakomodir semua bentuk pelayanan publik karena situasi dan kondisi daerah yang berbeda-beda, sehingga sulitnya menentukan standar pelayanan minimal karena menyangkut keadilan bagi masyarakat.

Namun demikian, Mahmudi (2005) mengatakan bahwa standar pelayanan publik baru yang harus ditetapkan sekurang-kurangnya meliputi :

1. Prosedur pelayanan, yaitu harus ditetapkan standar prosedur pelayanan yang dilakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan.
2. Produk pelayanan, yaitu harus ditetapkan standar produk (hasil) pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
3. Waktu penyelesaian, yaitu harus ditetapkan standar waktu penyelesaian pelayanan yang ditetapkan sejak saat melakukan permohonan.
4. Biaya pelayanan, yaitu harus ditetapkan standar biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan. Hendaknya setiap kenaikan tarif/biaya pelayanan diikuti dengan peningkatan kualitas pelayanan.
5. Sarana dan prasarana, yaitu harus ditetapkan standar sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.

6. Kompetensi petugas pemberi layanan, yaitu perlu ditetapkan standar kompetensi petugas pemberi pelayanan berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan.

Sedangkan Mahsyar (2011) menyatakan untuk mengetahui tingkat keberhasilan pelayanan publik baru, dapat dilihat dari standar pelayanan publik itu sendiri yang partisipatif, transparansi, dan Akuntabel, karena publik selalu menuntut kualitas pelayanan dari para birokrat.

## 5.7 Dampak dan Kendala Penerapan New Public Service di Indonesia

Administrasi publik yang terus berkembang dan mengalami beberapa kali pergeseran paradigma, mulai dari *Old Public Administration* (OPA), *New Public Management* (NPM), *New Public Service* (NPS) dan telah membawa implikasi serta dampak terhadap penyelenggaraan peran administrasi publik dalam pembuatan dan pelaksanaan strateginya.

Penerapan *New Public Service* di Indonesia akan memberikan dampak, yaitu adanya kesadaran dalam peranan negara yang sebenarnya. Tidak lagi bersifat otoriter maupun masih memilih siapa yang berhak mendapatkan pelayanan dari Negara. Seperti yang diungkapkan oleh Kurnia (2010) bahwa administrasi publik tidak pernah dapat melepaskan diri dari dampak yang ditimbulkan oleh perkembangan-perkembangan kondisi lingkungan yang ada, khususnya yang diakibatkan oleh kemajuan teknologi dan informasi. Administrasi publik dituntut untuk senantiasa menyesuaikan diri dengan paradigma yang dianutnya sehingga tetap berkesesuaian dan sejalan dengan perubahan lingkungan yang ada di sekelilingnya di mana administrasi publik harus mampu mereformasi dirinya agar sesuai dan sejalan dengan paradigma good governance yang menjadi tuntutan publik.

Dalam konteks kekinian praktik Administrasi Publik di Indonesia telah mengarah pada prinsip-prinsip paradigma *New Public Service*. Hal ini dapat dilihat pada beberapa kebijakan publik yang berpola bottom up, yaitu alur pengambilan keputusan ditetapkan secara berjenjang mulai dari level struktur yang paling bawah atau masyarakat, yang kemudian menjadi dasar keputusan

struktur teratas. Pada pola *bottom up* menunjukkan kecenderungan bahwa pada dasarnya pemerintah menganggap masyarakat sebagai warga Negara atau pemilik sah pemerintahan bukan sebagai pelanggan atau pembeli. Dampak atau pengaruh paradigma *New Public Service* ini akan memberikan wawasan baru bahwa negara seharusnya memberikan pelayanan publik bagi semua warga negara. Inilah yang mendorong administrasi publik di Indonesia harus menerapkan paradigma tersebut agar dapat memberikan kemudahan pelayanan bagi setiap warga negara melalui program-program yang diselenggarakan pemerintah secara langsung dengan datang memberikan pelayanan kepada warga negara dengan menjangkau segala pelosok daerah. Dari adanya program-program tersebut sebagai bukti bahwa paradigma *New Public Service* telah memberi pemikiran baru dalam cara memerintah sebuah negara.

Dalam kenyataannya, pelaksanaan *New Public Service* di Indonesia masih belum dapat dilaksanakan sesuai dengan yang diharapkan. Andriani dan Nurlaela (2008) mengatakan bahwa pelaksanaan *New Public Service* masih dihadapkan dengan berbagai macam kendala, yaitu :

1. Pengaruh budaya lama (budaya feudal), yaitu budaya masyarakat Indonesia yang biasa melayani kepentingan penguasa, maka aparatur yang seharusnya melayani warga masyarakat, malah berbalik arah untuk minta dilayani, dan masyarakat pun dengan senang hati melayani kepentingan atau kemauan penguasa dalam hal pengurusan permasalahan administrasi pemerintahan. Reformasi birokrasi tidak dapat terlaksana secara optimal karena belum menyentuh hal yang paling mendasar, yaitu kultur atau budaya.
2. Politisasi Administrator Daerah, yaitu politisasi dalam pelaksanaan administrasi publik yang sangat kental dan pengaruh politik ini bisa menjadi dominan, dalam menentukan kebijakan publik. Selagi administrasi publik belum bisa melepaskan diri dari ranah politik maka kebijakan publik pun tidak akan pernah lepas dari kepentingan politik, seperti tuntutan otonomi daerah pada saat reformasi tahun 1998, merupakan bentuk dari ketidakpuasan daerah dalam rangka pembagian kekayaan daerah dengan pusat sehingga menuntut ruang yang lebih besar dalam pengelolaan kekayaannya.
3. Kurangnya sosialisasi dari Pemerintah. Semua urusan sebenarnya sudah ada peraturannya, tapi sering sekali bahwa peraturan-peraturan

tersebut kurang disosialisasikan sehingga informasi mengenai kejelasan peraturan dan prosedur baku (SOP-Standart Operating Procedure) yang berlaku masih sangat kurang, terutama di pos-pos pelayanan masyarakat yang strategis. Misalnya dalam pengurusan administrasi kependudukan, seperti KTP, Sertifikat Tanah, Paspor, atau Surat Nikah.

4. Kinerja Pegawai Rendah, yaitu ini termasuk masalah kedisiplinan yang rendah, attitude dalam memberikan pelayanan yang kurang baik, maupun kurang tegasnya sanksi diberikan kepada pegawai yang berkinerja buruk.



## **Bab 6**

# **New Public Management**

### **6.1 Pendahuluan**

J. Steven Ott, Albert C. Hyde dan Jay M. Shafritz (1991), berpendapat bahwa dalam tahun 1990an, manajemen publik mengalami masa transisi dengan beberapa isu terpenting yang akan sangat menantang, yaitu: (1) privatisasi sebagai suatu alternatif bagi pemerintah untuk memberikan pelayanan publik, (2) rasionalitas dan akuntabilitas, (3) perencanaan dan kontrol, (4) keuangan dan penganggaran, dan (5) produktivitas sumber daya manusia.

Woodrow Wilson sebagai penulis “The Study of Administration” ditahun 1887 dalam Shafritz & Hyde (1997), Wilson sebagai vioner manajemen publik dan mendesak agar ilmu administrasi publik segera mengarahkan perhatiannya pada orientasi yang dianut dunia bisnis, perbaikan kualitas personel pada tubuh pemerintah, aspek organisasi dan metode-metode kepemerintahan. Fokus dari ajaran tersebut adalah melakukan perbaikan fungsi eksekutif dalam tubuh pemerintahan karena waktu itu dinilai telah berada di luar batas kewajaran sebagai akibat dari merebaknya gejala korupsi, kolusi, dan nepotisme dengan mengadopsi prinsip manajemen bisnis. Manajemen publik sampai sekarang diwarnai empat prinsip dasar bagi studi administrasi publik sebagai berikut: (1) pemerintah sebagai setting utama organisasi, (2) fungsi eksekutif sebagai fokus utama, (3) pencarian prinsip-prinsip dan teknik manajemen yang lebih efektif sebagai kunci pengembangan kompetensi administrasi, (4) metode

perbandingan sebagai suatu metode studi pengembangan bidang administrasi publik.

Manajemen Publik yang diwarnai empat prinsip yang fundamental menjadi bagian terpenting dalam administrasi publik dengan cakupannya lebih luas, karena manajemen publik merupakan studi interdisipliner yang mencakup aspek politik, sosial, kultural yang mampu memberikan perubahan pada pemerintah maupun di luar pemerintah, manajemen publik adalah menggabungkan sumber daya manusia yang kompeten, skills, keuangan dengan fungsi-fungsi manajemen yaitu *planing, organizing, actuating* dan *controlling* (POAC).

Manajemen publik adalah manajemen pemerintah, yang artinya manajemen public juga bermaksud untuk melakukan perencanaan, pengorganisasian, pengontrolan terhadap pelayanan kepada masyarakat. Manajemen publik bukanlah “scientific management”, meskipun sangat dipengaruhi oleh “scientific management”. Manajemen publik bukanlah “policy analysis”, bukanlah juga administrasi publik, merefleksikan tekanan-tekanan antara orientasi “rational-instrumental” pada satu pihak, dan orientasi politik kebijakan dipihak lain. Overman dalam Keban (2004). Nor Ghofur (2014). Shafritz dan Russel (dalam Keban, 2008) manajemen publik diartikan sebagai upaya seseorang untuk bertanggungjawab dalam menjalankan suatu organisasi, dan pemanfaatan sumber daya (orang dan mesin) guna mencapai tujuan organisasi.

## 6.2 Paradigma Publik Manajemen

Perubahan paradigma tradisional ke paradigma baru dalam manajemen publik membawa dampak perubahan terhadap peningkatan kinerja diberbagai pihak, perubahan ini dapat merupakan perubahan yang cukup mendasar dalam nilai-nilai publik dan dapat memberikan kesempatan bagi perumus kebijakan untuk membawa ke arah yang positif terutama pada peningkatan kinerja pemerintahan.

Menurut Hughes (1994), ada 6 alasan munculnya paradigma *Public Management* yaitu:

1. Administrasi publik tradisional telah gagal mencapai tujuannya secara efektif dan efisien sehingga perlu diubah menuju ke orientasi yang lebih memusatkan perhatian pada pencapaian
2. Adanya dorongan yang kuat untuk mengganti tipe birokrasi klasik yang kaku menuju ke kondisi organisasi publik, kepegawaian, dan pekerjaan yang lebih luwes;
3. Perlunya menetapkan tujuan organisasi dan pribadi secara jelas dan juga perlu ditetapkan alat ukur keberhasilan kinerja lewat indikator kinerja;
4. Perlunya para pegawai senior lebih punya komitmen politik pada pemerintah yang sedang berkuasa daripada bersikap netral atau non partisan;
5. Fungsi-fungsi yang dijalankan pemerintah hendaknya lebih disesuaikan dengan tuntutan dan signal pasar.

Menurut Minogue (2000) paling tidak menyebut adanya 5 karakteristik utama *Public Management*, yaitu:

1. A separation of strategic policy from operational management.  
Public management lebih banyak terkait dengan tugas-tugas operasional pemerintahan dari pada peran perumusan kebijakan.
2. A concern with results rather than process and procedure.  
Public management lebih berkonsentrasi pada upaya mencapai tujuan daripada upaya berkuat dengan proses dan prosedur.
3. An orientation the needs of customer rather than those of bureaucratic organizations.  
Public management lebih banyak berorientasi pada pemenuhan kebutuhan pelanggan dari pada kebutuhan birokrasi.
4. A withdrawal from direct service provision in favour of a steering or enabling role.  
Public management menghindarkan diri dari berperan memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat sesuai dengan peran

- nutamanya memberikan arahan saja atau pemberdayaan kepada masyarakat.
5. A transformed bureaucratic culture/ A change to entrepreneurial management culture.  
Public management mengubah diri dari budaya birokrasi.

## 6.3 New Public Management (NPM)

Tuntutan terjadinya suatu perubahan sebagai salah satu bentuk reformasi manajemen sektor publik, reformasi sektor publik ini wujud dari tuntutan dan kritik terhadap organisasi di sektor publik. Proses perubahan organisasi di sektor publik mengharapkan adanya perubahan yang baik dan konferehensif secara menyeluruh di hampir belahan dunia, munculnya reaksi ini disebabkan sektor publik seperti telah di bahas di atas bahwa manajemen sektor publik yang sebelumnya masih tradisional dan kurang mampu melakukan penyesuaian dengan faktor lingkungan dalam memenuhi harapan serta keinginan masyarakat melalui pendekatan manajerial modern ini lah yang berharap akan membawa ke arah perubahan yang lebih baik dan konferehensif. New Public Management (NPM) sebagai perubahan paradigma lama ke paradigma baru dalam memberikan pelayanan kepada publik. Pada Tahun 1991, Cristoper Hood memperkenalkan *New Public Management* yang lebih dikenal dengan istilah NPM, ditinjau dari prespektif historisnya NPM awalnya muncul dari negara-negara Eropa antara tahun 1980-an dan 1990-an, ini sebagai respon atas kekurang efektifnya administrasi lama yang masih tradisional.

*Public Management And Administration* pada awal tahun 1990an kita telah menyaksikan adanya suatu transformasi dalam tubuh sektor publik di negara-negara maju, yaitu suatu perubahan bentuk administrasi publik dari yang kaku, hierarkis, dan birokratis menuju ke bentuk manajemen publik yang lebih fleksibel, dan berbasis pasar. Ini bukanlah sekedar perubahan kecil tentang gaya manajemen tetapi perubahan mendasar tentang peran pemerintah dalam masyarakat dan hubungan antara pemerintah dengan warganya (Hughes, 1994), dengan adanya kritik ini maka muncullah paradigma baru yang dikenal dengan Istilah *New Public Management* (NPM) seperti: *Managerialism* (Pollit, 1990), *New Public Management* (hood 1991), *Market Based Public*

*Administration* (Lan and Rosenbloom, 1992) *Enteupreneurial Government* (Osbone and Gaebler, 1992).

Hughes, (1994:2). bahwa Model NPM ini sebagai upaya memperbaiki kinerja birokrasi dari model tradisional ke model manajerial modern. Hughes, 1998 dalam Mahmudi, (2003), NPM merupakan teori manajemen publik yang beranggapan bahwa praktik manajemen sektor swasta adalah lebih baik dari praktik manajemen sektor publik. Oleh karena itu untuk memperbaiki kinerja sektor publik perlu diadopsi beberapa praktik dan teknik manajemen yang diterapkan di sektor swasta, misalnya terkait dengan mekanisme pasar, kompetisi tender (Compulsory Competitive Tendering) dan privatisasi perusahaan-perusahaan publik. New Public Management mengacu pada sekelompok ide dan praktik-praktik kontemporer yang pada intinya menggunakan pendekatan sektor swasta dan bisnis di sektor publik. New Public Management telah menjadi normatif yang menandakan pergeseran besar dalam cara berpikir tentang peran administrator public. Janet dan Robert (2007) mengatakan: New Public Management adalah sebuah gerakan perampingan sektor publik dan membuatnya lebih komparatif dan mencoba untuk membuat administrasi publik yang lebih responsif terhadap kebutuhan warga dengan menawarkan pengukuran ekonomi, efisiensi dan efektivitas (value for money), fleksibilitas pilihan, dan transparansi.

Menurut Setiyono (2014), NPM merupakan suatu paradigma alternatif yang menggeser model administrasi publik tradisional menjadi administrasi publik yang efektif, efisien serta lebih mengakomodasi pasar. Berdasarkan hal tersebut bahwa NPM sebagai teori manajemen publik yang meliputi praktik dan ide-ide kontemporer agar lebih komparatif dan responsif yang bisa diterapkan baik disektor swasta maupun pemerintahan dalam upaya memperbaiki dan meningkatkan kinerja pada sektor publik.

## 6.4 Penerapan New Public Management

Penerapan NPM dipandang sebagai suatu pergeseran dari paradigma pelayanan publik tradisional (old public administration (OPA)) ke model manajemen publik baru (New Public Management (NPM)). Penerapan NPM dipandang sebagai bentuk reformasi manajemen, depolitisasi kekuasaan atau desentralisasi wewenang yang mendorong demokrasi. Perubahan dimulai dari

proses *rethinking government* dan dilanjutkan dengan *reinventing government* (termasuk di dalamnya *reinventing local government*) yang mengubah peran pemerintah, terutama dalam hal hubungan pemerintah masyarakat. Perubahan teoritis, misalnya dari administrasi publik ke arah manajemen publik, pemangkasan birokrasi pemerintah dan penggunaan sistem kontrak telah meluas ke seluruh dunia meskipun secara rinci reformasinya bervariasi. Tren dihampir setiap Negara mengarah pada penggunaan anggaran berbasis kinerja, manajemen berbasis *outcome* (hasil) dan penggunaan akuntansi akrual. NPM merupakan fenomena global, akan tetapi penerapannya dapat berbeda-beda tergantung *factor localized contingencies* Mardiasmo, (2006).

Prasyarat penting dalam mencapai keberhasilan penerapan NPM, Sarker (2006) membahas beberapa prasyarat yang sangat penting untuk keberhasilan penerapan model *New Public Management* (NPM) di negara transisi dan negara-negara berkembang. Prasyarat ini di antaranya: tingkat pertumbuhan ekonomi yang dapat diterima, pengalaman dalam mengelola dan beroperasi dengan cara pasar, keberadaan sistem peradilan yang kuat untuk mengontrol pasar dan memastikan aturan hukum, serta kapasitas negara untuk memastikan transformasi secara halus dari OPA ke *New Public Management* (NPM). Keberhasilan NPM tidak terlepas dari adanya peran positif ekologi budaya di masing-masing negara, ekologi budaya akan berbeda antara satu negara dengan negara lainnya. ekologi budaya akan memengaruhi unsur-unsur yang paling inti dari struktur sosial.

Seiring berkembangnya ilmu pengetahuan, ekologi turut berkembang dengan munculnya berbagai studi interdisipliner. Ekologi budaya terbentuk dari keterkaitan antara budaya dan lingkungan (Steward dalam Endraswara, 2016). Ekologi budaya menganggap bidang budaya dan manusia tidak terpisahkan, tapi saling bergantung dalam proses ekologi. Pada proses ekologi, terdapat runtutan berupa perkembangan yang terjadi antara hubungan manusia dengan lingkungannya, serta perubahan yang muncul. Dalam hal ini, keadaan tersebut seringkali dipengaruhi oleh perkembangan beradaban yang ada di lingkungan tersebut. Endraswara (2016).

Hofstede (dalam Koesmono, 2005) yang berpendapat bahwa budaya merupakan berbagai interaksi dari ciri-ciri kebiasaan yang memengaruhi kelompok-kelompok orang dalam lingkungannya.

## 6.5 Karakteristik New Public Management (NPM)

Menurut Hood (1991:4) konsep *New Public Management* memiliki tujuh komponen utama, yaitu:

1. Manajemen profesional di sektor publik New Public Management menghendaki organisasi sektor publik dikelola secara profesional. Konsekuensi dilakukannya manajemen profesional di sektor publik adalah adanya kebebasan dan keleluasaan manajer publik untuk mengelola secara akuntabel organisasi yang dipimpinnya.
2. Adanya standar kinerja dan ukuran kinerja New Public Management mensyaratkan organisasi memiliki tujuan yang jelas dan ada penetapan target kinerja. Target kinerja tersebut merupakan kewajiban yang dibebankan kepada manajer atau personel untuk dicapai.
3. Penekanan yang lebih besar terhadap pengendalian output dan outcome Dalam konsep New Public Management, semua sumber daya organisasi harus dikerahkan dan diarahkan untuk mencapai target kinerja. Penekanannya adalah pada pemenuhan hasil (outcome), bukan pada kebijakan-kebijakan. Pengendalian output dan outcome harus menjadi fokus utama perhatian organisasi, bukan lagi sekedar pengendalian input, misalnya anggaran, jumlah staf, material dan sebagainya. Salah satu contoh perubahan ini adalah penggunaan penganggaran kinerja.
4. Pemecahan unit-unit di sektor publik Model organisasi sektor publik tradisional sangat didominasi organisasi birokrasi. Model organisasi birokrasi yang dikembangkan oleh Max Weber itu pada awalnya sangat kuat untuk meningkatkan efisiensi organisasi, akan tetapi seiring berjalannya waktu pola ini menjadi gagal karena semakin berkembang dan kompleksnya organisasi sektor publik sehingga hal ini mengakibatkan terjadinya kelembagaan organisasi karena sifat ini tersentralisasi.

5. Menciptakan persaingan di sektor publik Doktrin New Public Management menyatakan organisasi sektor publik perlu mengadopsi mekanisme pasar dan menciptakan persaingan. Tujuan menciptakan persaingan di sektor publik adalah untuk menghemat biaya.
6. Pengadopsian gaya manajemen di sektor bisnis ke dalam sektor publik Konsep New Public Management berasumsi bahwa praktik manajemen di sektor swasta jauh lebih baik dibandingkan manajemen sektor publik. Beberapa praktik manajemen yang dianggap lebih baik antara lain penilaian kinerja, sistem kompensasi dan promosi didasarkan kinerja, manajemen biaya, struktur yang fleksibel, sistem akuntansi, dan penganggaran yang lebih maju.
7. Penekanan pada disiplin dan penghematan lebih besar dalam menggunakan sumber daya. New Public Management mensyaratkan organisasi sektor publik dapat memberikan perhatian yang besar terhadap penggunaan sumber daya secara ekonomis dan efisien. Doktrin ini menghendaki organisasi sektor publik melakukan penghematan biaya-biaya langsung, meningkatkan disiplin pegawai, dan kegiatan yang mengarah pada peningkatan kualitas dengan harga murah.

Menurut Vigoda dalam Keban (2005), menyatakan bahwa ada tujuh prinsip-prinsip New Public Management (NPM) yaitu:

1. Pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik.
2. Penggunaan indikator kinerja.
3. Penekanan yang lebih besar pada kontrol output.
4. Pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil.
5. Pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi.
6. Penekanan gaya sektor swasta pada penerapan manajemen.
7. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumber daya.

## 6.6 Permasalahan dalam Penerapan NPM

Selain ada beberapa keuntungan dalam penerapan NPM tetapi hal ini juga tidak terlepas dari permasalahan yang terjadi sehingga bisa menghambat pada pergeseran pelayan publik tradisional (OPA) ke manajemen publik baru (NPM), faktor-faktor yang bisa menjadi penghambat lancarnya suatu perubahan terutama pada negara berkembang seperti halnya peran pemerintah yang belum sepenuhnya mendukung terhadap perubahan tersebut, budaya (culture), sumber daya manusia, penegakan hukum yang masih lemah

Menurut Mahmudi (2003) beberapa masalah dalam menerapkan konsep New Public Management pada negara berkembang.

1. New Public Management berdasarkan pada penerapan prinsip/mekanisme pasar atas suatu kebijakan sektor publik dan manajemen. Hal ini juga terkait dengan pengurangan peran pemerintah yang dapat digantikan dengan pengembangan pasar, yaitu dari pendekatan pemerintah sentris (statecentered) yang kemudian menjadi pasar sentris (market centered approach).

Dalam hal ini, negara-negara berkembang mempunyai pengalaman yang sedikit dalam bidang ekonomi pasar. Pasar di negara berkembang pada umumnya relatif tidak kuat dan tidak efektif. Perekonomian pasar di negara berkembang biasanya lebih banyak didominasi oleh asing atau perusahaan asing, bukan pengusaha pribumi atau pengusaha lokal. Disamping itu, pasar yang ada di negara berkembang tidak efektif masalah tentang kepatuhan terhadap kontrak kerja sama (contract right) sering menjadi masalah.

2. Terdapat permasalahan dalam privatisasi perusahaan-perusahaan di sektor publik. Privatisasi di negara berkembang bukan merupakan tugas yang dapat dilakukan dengan mudah. Hal ini dikarenakan pasar di negara berkembang belum kuat, maka privatisasi pun pada akhirnya akan berarti kepemilikan asing atau sekelompok etnis tertentu saja, yang menciptakan suatu keretakan sosial.

3. Perubahan dari mekanisme birokrasi ke mekanisme pasar jika tidak dilakukan secara hati-hati bisa menciptakan suatu wabah korupsi. Hal ini juga berkaitan dengan permasalahan budaya korupsi yang kebanyakan dialami negara-negara berkembang. Adanya pergeseran dari budaya birokrasi yang bersifat patronistik menjadi budaya pasar yang penuh dengan persaingan membutuhkan upaya yang kuat untuk dapat mengurangi kekuasaan birokrasi.
4. Adanya permasalahan untuk berpindah menuju pada model pengontrakkan dalam pemberian pelayanan publik apabila aturan hukum dan penegakannya tidak kuat. Dalam hal ini, model pengontrakkan akan berjalan baik jika outcomenya mudah untuk ditentukan. Apabila tujuan suatu organisasi tidak jelas, atau terjadi wabah korupsi yang sudah membudaya maka penggunaan model-model kontrak yang kurang berhasil. Terdapat suatu permasalahan politisasi yang lebih besar di negara berkembang dibandingkan di negara maju, termasuk dalam hal ini tentang politisasi penyediaan pelayanan publik, serta pemberian kontrak kepada kroni-kroninya.
5. Kesulitan penerapan New Public Management (NPM) di negara berkembang juga terkait dengan adanya permasalahan kelembagaan, lemahnya dalam penegakan hukum, permodalan, dan kapabilitas akan sumber daya manusia. Selain itu, negara berkembang akan terus berusaha melakukan reformasi yang tidak terkait atau bahkan berlawanan dengan agenda New Public Management (NPM). Paket dalam agenda New Public Management (NPM) tidak dilaksanakan sepenuhnya.

*New Public Management* (NPM) sebagai teori manajemen publik yang meliputi praktik dan ide-ide kontemporer agar lebih komparatif dan responsif yang bisa diterapkan baik disektor swasta maupun pemerintahan dalam upaya memperbaiki dan meningkatkan kinerja pada sektor publik. Mengingat bahwa bahwa New Management Public banyak masyarakat yang beranggapan bahwa praktik management swasta lebih baik dari sektor publik, maka untuk memperbaikinya kinerja sektor publik dengan mengadopsi praktik dan teknik management yang dianggap lebih baik di sektor swasta, sehingga berawal dari ide ini munculnya praktik-praktik yang bersifat kontemporer.

## **Bab 7**

# **Manajemen Publik yang Efektif dan Inovasi Pelayanan**

### **7.1 Pendahuluan**

Dalam kehidupannya, manusia mempunyai kebutuhan, dengan adanya kebutuhan hidup inilah mendorong manusia untuk melakukan berbagai macam tindakan (Suriasumantri, 2013). Salah satu kebutuhan hidup manusia adalah pelayanan (service). Sejak dilahirkannya, manusia membutuhkan pelayanan, baik yang bersifat fisik maupun non fisik. Secara substansi, pelayanan menjadi kebutuhan dasar bagi setiap orang. Karena itu, tuntutan pelayanan yang disampaikan oleh setiap orang wajib dipenuhi, sebab kalau tidak, akan muncul rasa kehilangan yang mendalam dan mengarah kepada perilaku memberontak (Kotler, 2012). Misalnya ketika seorang bayi baru dilahirkan, dengan kemampuan yang sangat terbatas, bayi tersebut akan membutuhkan kehadiran seorang ibu, ayah, bidan, dokter, dan yang lainnya. Jika seorang bayi mendapatkan pelayanan yang kurang baik, maka bayi itu secara spontan akan berontak dengan cara menangis. Dengan segala keterbatasan yang dimiliki, meskipun manusia lahir sebagai makhluk individu dan memiliki ego, dalam kenyataannya manusia tidak mampu hidup seorang diri, karena itu manusia membutuhkan kehadiran orang lain untuk mendapatkan pelayanan guna menjamin kelangsungan hidupnya di masa

depan. Namun, sejalan dengan bertambahnya usia, pelayanan yang dibutuhkan oleh manusia mengalami perubahan, yakni pada awal kehidupannya, pelayanan secara fisik sangat dibutuhkan, tetapi seiring dengan perkembangan usia pelayanan fisik yang dibutuhkan akan mengalami penurunan.

Manusia merupakan makhluk individu dan sekaligus makhluk sosial. Tidak heran jika dalam kehidupan sehari-hari muncul berbagai jenis organisasi sesuai dengan visi dan misinya masing-masing. Organisasi meresap kedalam semua aspek kehidupan manusia, baik ekonomi dan bahkan kehidupan pribadi (Robins, 1994). Secara umum, organisasi dapat dikelompokkan menjadi dua bagian, yaitu organisasi bisnis, yang berorientasi kepada profit (Profit Centre), organisasi ini bekerja semata-mata untuk mendapatkan keuntungan, dan organisasi nirlaba yang bekerja untuk memberikan benefit bagi masyarakat banyak. Negara dalam hal ini merupakan salah satu bagian dari organisasi nirlaba. Sesuai dengan amanat konstitusi, negara berkewajiban memberikan pelayanan kepada seluruh masyarakat yang membentang dari Sabang sampai Merauke. Upaya untuk memberikan pelayanan terhadap publik, sudah sejak lama dilaksanakan oleh pemerintah. Upaya ini, antara lain dalam bentuk kebijakan yang tertuang pada Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81/1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum. Kemudian disempurnakan melalui Inpres No. 1 Tahun 1995 tentang perbaikan dan peningkatan mutu pelayanan aparatur pemerintah kepada masyarakat. Pada perkembangan berikutnya telah diterbitkan Keputusan Menpan Nomor 63/KEP/M.PAN/ 7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Namun dalam prakteknya, pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah banyak menuai kritikan. Masyarakat memiliki ekspektasi yang tinggi terhadap kualitas pelayanan. Secara empiris, kualitas pelayanan publik yang terjadi selama ini masih dicirikan oleh hal-hal seperti berbelit-belit, lamban, mahal, melelahkan, ketidakpastian. Keadaan demikian terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang “melayani” bukan yang dilayani (Mahsyar, 2011). Paradigma birokrasi yang cenderung minta dilayani bukan untuk melayani, mengakibatkan berbagai persoalan, seperti berbelit-belit, tidak efektif dan efisien, sulit dipahami, sulit dilaksanakan, tidak akurat, tidak transparan, tidak adil, birokratis, tidak profesional, tidak akuntabel, keterbatasan teknologi, keterbatasan informasi, kurangnya kepastian hukum, KKN, biaya tinggi, polarisasi politis, sentralistik, tidak adanya standar baku dan lemahnya kontrol masyarakat (Wakhid, 2017). Hasil temuan Ombudsman, setidaknya terdapat tiga jenis laporan dugaan malaadministrasi pelayanan

publik, di antaranya berupa: penundaan berlarut sebanyak 2351 laporan (28,45%), penyimpangan prosedur sebanyak 1799 (21,77%), tidak memberikan pelayanan sebanyak 1403 laporan (16,98%). Selain itu, terdapat dugaan maladministrasi lain seperti: penyelenggara pelayanan tidak kompeten, adanya penyalahgunaan wewenang, permintaan imbalan uang, barang atau jasa, kurangnya asas kepatutan, diskriminatif, cenderung berpihak, serta adanya konflik kepentingan (Ombudsman, 2017).

Rendahnya kualitas pelayanan publik, bisa berdampak pada kegiatan di sektor ekonomi. Misalnya, enggannya investor asing untuk masuk ke Indonesia. Berdasarkan Indeks Daya Saing Global (Global Competitiveness Index/GCI) tahun 2014-2015 Indonesia berada pada peringkat ke 37 dari 144 negara. Sedangkan dalam hal kemudahan berusaha, menurut laporan International Finance Corporation (IFC), Indonesia menempati urutan ke 91 dari 190 negara atau berada pada urutan ke- 6 dari 10 negara-negara ASEAN. Dalam hal ini, posisi Indonesia jauh dibawah Singapura, Malaysia, Thailand, Bruney Darussalam, dan Vietnam (Ombudsman, 2017). Lebih lanjut, insentif regulasi yang diberikan oleh pemerintah kepada dunia usaha masih dirasakan kurang, sehingga daya saing industri belum menunjukkan kearah yang lebih positif. Produk-produk unggulan daerah kini kalah bersaing dengan produk-produk yang datang dari luar negeri. Sekarang di pasar global produk-produk luar negeri mendominasi. Daya saing industri, yang melengkapi biaya, kualitas, dan pengiriman barang dipandang masih belum efisien. Dari segi biaya, produk kita dinilai mahal, karena tidak efisien dalam melakukan produksi, demikian juga dengan kualitas, dukungan pemerintah dalam menyediakan teknologi dan peralatan mesin-mesin kurang memadai, sehingga prosentase produk gagal cukup tinggi dan ini linier dengan peningkatan biaya. Dalam sistem pengiriman barang juga sering terjadi keterlambatan. Keadaan ini menyebabkan daya saing industri menjadi rendah.

Sedangkan disisi lain, tingkat persaingan di pasar global sudah memasuki era *hyper-competitive*, di mana ketika daya saing industri melemah, konsumen akan mudah berpindah dan memilih produk yang memiliki keunggulan tinggi. Inilah masalah-masalah industri yang harus segera diatasi, salah satunya melakukan evaluasi terhadap berbagai regulasi yang pro terhadap pengembangan dunia usaha. Dalam pengurusan perijinan, meskipun dalam peraturannya, baik dalam segi biaya maupun waktu sudah ditetapkan, namun dalam prakteknya dunia usaha masih merasakan adanya kesulitan ditambah dengan maraknya praktik-praktek percaloan di hampir semua lembaga

pemerintah. Pelayanan publik, yang menjadi salah satu indikator kesuksesan pemerintah dalam memberikan kesejahteraan kepada masyarakat dirasakan oleh masyarakat masih banyak kekurangan.

Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik disebutkan: bahwa pelayanan publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Dengan demikian, ruang lingkup pelayanan publik meliputi: pelayanan administratif, pelayanan barang, dan pelayanan jasa. Kelompok Pelayanan Administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte Pernikahan, Akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Ijin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat Kepemilikan/Penguasaan Tanah dan sebagainya. Kelompok Pelayanan Barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih, dan sebagainya. Kelompok Pelayanan Jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.

Untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, pemerintah dituntut dapat melakukan pengelolaan terhadap penyelenggara pelayanan publik dan produk pelayanan publik mulai dari pelayanan administratif, barang, dan jasa. Melalui Undang-Undang Republik Indonesia No 37 Tahun 2008 pemerintah mendirikan sebuah lembaga, yaitu, Ombudsman Republik Indonesia (ORI), lembaga independen yang bertugas untuk mengawasi penyelenggara pelayanan publik, baik ditingkat kementerian, lembaga-lembaga pemerintah, dan pemerintah daerah. Hal ini dilakukan dalam rangka meningkatkan efektivitas penyelenggara pelayanan publik sehingga kualitas pelayanan yang dirasakan oleh masyarakat dapat meningkat. Inovasi-inovasi pelayanan juga harus terus ditingkatkan seiring dengan meningkatnya ekspektasi masyarakat. Masyarakat yang merupakan pelanggan dari pelayanan publik, juga memiliki kebutuhan dan harapan pada kinerja penyelenggara pelayanan publik yang

professional sehingga yang sekarang menjadi tugas Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah adalah bagaimana memberikan pelayanan publik yang mampu memuaskan masyarakat (Sutopo, 2014). Persoalan dalam pelayanan publik pada dasarnya adalah berhubungan dengan peningkatan kualitas pelayanan itu sendiri. Pelayanan yang berkualitas sangat tergantung pada berbagai aspek, yaitu bagaimana pola penyelenggaraannya (tata laksana), dukungan sumber daya manusia, dan kelembagaan (Wakhid, 2017). Manajemen pelayanan publik yang efektif tergantung pada seberapa besar inovasi-inovasi yang dilakukan oleh pemerintah dalam mencari terobosan-terobosan baru guna meningkatkan kualitas pelayanan publik seiring dengan meningkatnya ekpektasi masyarakat.

## 7.2 Manajemen Publik Yang Efektif

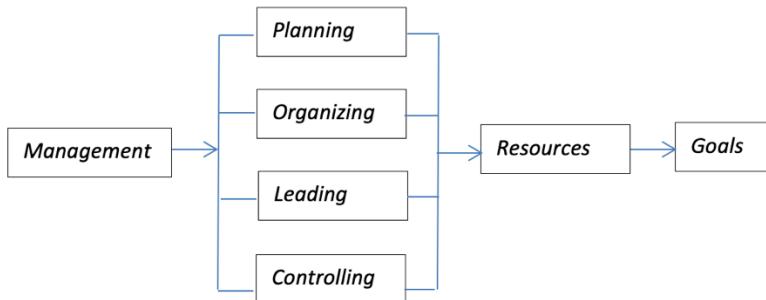
Manajemen sering diartikan sebagai ilmu dan seni. Sebagai ilmu, manajemen bersumber dari teori-teori, baik teori-teori klasik maupun modern. Sebagai seni, manajemen bersumber dari pengalaman, intuisi, instink. Teori manajemen berkembang dari teori klasik hingga modern. Sepanjang sejarah, teori-teori itu membahas tiga pokok persoalan yang harus diantisipasi oleh setiap organisasi, yakni, organisasi dan pekerjaan, orang, produksi dan operasi (Gibson dkk, 1996). Organisasi dan pekerjaan, pada masa klasik organisasi-organisasi dalam melaksanakan kegiatan kerja menggunakan cara-cara yang tidak efisien dan efektif, sehingga terjadi banyak pemborosan (waste). Mengingat ketersediaan tenaga kerja, bahan baku terus berkurang, maka pada masa ini banyak ditemukan teknologi produksi, misalnya ditemukannya mesin-mesin produksi, teknik-teknik produksi dan yang lainnya.

Dalam mengelola organisasi dan pekerjaan, muncul beberapa teori sebagai berikut :

1. Prinsip-prinsip Penyederhanaan Kerja
2. Prinsip-prinsip Penjadwalan Kerja
3. Prinsip-prinsip Efisiensi
4. Prinsip-prinsip Manajemen
5. Prinsip-prinsip Organisasi

Namun kelemahannya, pada masa ini tenaga kerja diperlakukan seperti mesin, padahal manusia sebagai makhluk sosial membutuhkan perhatian dan ini akan berpengaruh terhadap peningkatan produktivitas. Mengelola orang, sebagai upaya untuk mengantisipasi kelelahan dari para pekerja dan maraknya aksi pemogokan, maka pada masa ini muncul beberapa pendekatan, yaitu: Hubungan manusia, Studi Hawthorne, dan Perilaku. Teori ini menempatkan manusia lebih terhormat, sebagai makhluk sosial yang harus diperhatikan, manusia tidak boleh diperlakukan seperti mesin. Mengelola Produksi dan Operasi, pada masa ini mulai diperkenalkan ilmu manajemen sebagai dasar kuantitatif untuk memutuskan kebijakan produksi dan operasi. Teori ini sebagai upaya untuk mengompromikan pendekatan mekanik dan pendekatan humaniora. Di mana, agar terjadi peningkatan produktivitas, tenaga kerja harus diberikan pelayanan secara baik, karena jika pelayanan yang diberikan dapat memuaskan, maka disisi lain akan terjadi peningkatan produktivitas tenaga kerja dan organisasi. Jadi, dalam sejarah pemikiran manajemen, manusia memiliki kebutuhan untuk dilayani dengan baik. Sedangkan sebagai art (seni), manajemen juga didasarkan kepada pengalaman, intuisi, dan instink seseorang. Oleh karena itu manajemen sebagai ilmu terapan (*applied science*) harus banyak diperaktekan dalam kehidupan sehari-hari.

Secara sederhana, manajemen dapat didefinisikan sebagai cara untuk mencapai tujuan dengan menggunakan orang lain. Manajemen juga dapat berarti, cara untuk mencapai tujuan secara efisien dan efektif melalui: *Planning*, *Organizing*, *Leading*, *Controlling*, terhadap sumber daya organisasi, baik berupa sumber daya finansial, alam, manusia, dan sumber daya lainnya (Daft, 2000). Manajemen dapat menjadi instrumen bagi semua organisasi, waralaba maupun nirlaba, dalam mencapai tujuan. Organisasi tanpa manajemen, ibarat perahu besar tanpa kendali, jalannya tentu akan oleng. Oleh karena itu dalam mengelola organisasi, manajemen memegang peranan kunci. Sukses atau tidaknya organisasi sangat tergantung kepada seberapa besar peran manajemen diterapkan dalam organisasi tersebut untuk mencapai tujuan.



**Gambar 7.1:** Fungsi Manajemen (Richard L. Daft, 2002)

Manajemen dapat digunakan dalam semua lini kehidupan, sehingga manajemen memiliki multi fungsi. Dalam perkembangan Ilmu Manajemen dikenal istilah manajemen fungsional. Manajemen Fungsional diartikan sebagai manajemen yang mengelola fungsi-fungsi organisasi, misalnya dalam organisasi usaha, yang terdiri dari beberapa fungsi, yaitu: produksi, pemasaran, keuangan, sumber daya manusia, informasi teknologi. Bagaimana fungsi-fungsi itu dapat dikelola dengan efisien dan efektif melalui pendekatan manajemen, maka muncullah istilah Manajemen Produksi, Manajemen Pemasaran, Manajemen Keuangan, Manajemen Sumber Daya Manusia, dan Manajemen Teknologi Informasi. Kaitannya dengan negara, sebagai salah satu bentuk organisasi harus dapat mengelola publik, agar publik dapat hidup sejahtera, aman dan damai. Karena itu, keberhasilan negara dalam mengelola pelayanan bagi kehidupan masyarakat, tergantung pada bagaimana negara dalam melakukan perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengendalian terhadap sumber daya manusia, alam, dan sumber daya yang lainnya, agar bisa efisien dan efektif dalam mewujudkan masyarakat yang makmur dan sejahtera, sesuai dengan amanat UUD 1945, pasal 33 ayat 3 berbunyi: " Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Indonesia, termasuk sepuluh negara terbesar penghasil sumber daya alam di dunia, namun menurut Kuncoro (2007) masyarakatnya masih banyak yang hidup di bawah garis kemiskinan.

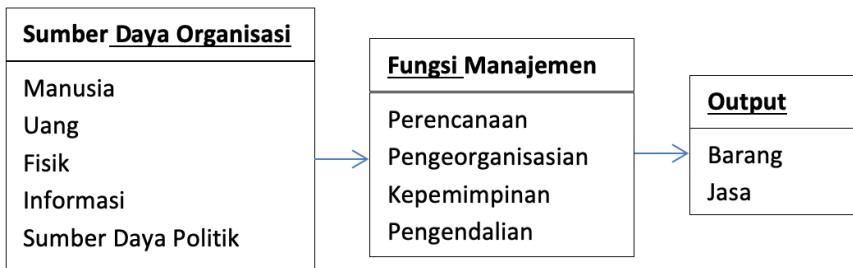
Sedangkan pengertian publik, dari beberapa kajian literatur dapat dikemukakan dibawah ini (Sutopo, 2014):

1. Publik adalah mengenai orang atau masyarakat, dimiliki masyarakat, serta berhubungan dengan, atau memengaruhi suatu bangsa, negara, atau komunitas.
2. Sedangkan Herbert Blumer merumuskan publik adalah sekelompok orang yang dihadapkan pada suatu permasalahan, berbagi pendapat mengenai cara pemecahan persoalan tersebut, terlibat dalam diskusi mengenai persoalan itu.
3. Immanuel Kant mengatakan, publik bukan lagi para pejabat atau institusi politis, melainkan masyarakat warga (civil society) yang kritis dan berorientasi pada kepentingan moral universal umat manusia.
4. Sukadji G mengatakan bahwa publik adalah sejumlah orang, yang dalam kesempatan tertentu, di tempat tertentu akan berkomunikasi dengan kita.
5. Latifah Hendrati mendefenisikan publik adalah komunitas masyarakat tertentu.
6. Bambang Sugiharto dan Agus Rahmat mengemukakan publik adalah segala hal serentak bukan apa pun juga, kekuatan yang paling berbahaya serentak sesuatu yang paling tak bermakna, orang bisa saja bicara atas nama publik, tetapi tetap publik itu bukan sosok nyata siapa pun.
7. Marhawni Ria Siombo mengatakan publik adalah masyarakat umum sebagai anggota dari warga masyarakat dalam negara.
8. Van Den End mendefenisikan publik adalah sekelompok orang yang jelas.

Melihat beberapa definisi di atas, publik bukan sekedar pemerintah, namun publik juga meliputi kelompok orang atau masyarakat. Kata publik sebenarnya identik dengan masyarakat. Publik adalah kumpulan orang yang memiliki minat dan kepentingan yang sama terhadap suatu isu atau masalah (Mukarom, 2019). Dalam hal ini sesungguhnya telah terjadi perubahan makna public sebagai Negara, menjadi public sebagai Masyarakat. Bukan lagi fokus

berorientasi pada aktivitas oleh negara, tetapi menjadi oleh, untuk dan kepada masyarakat.

Manajemen Publik merupakan perpaduan interdisipliner antara fungsi-fungsi manajemen, seperti: perencanaan, pengorganisasian, dan pengendalian dengan manajemen sumber daya manusia, keuangan, fisik, informasi dan sumber daya politik. Sumber daya tersebut diolah oleh negara dengan menggunakan pendekatan manajerial guna menghasilkan barang atau jasa yang bisa memenuhi kebutuhan masyarakat. Karena pemerintah dan masyarakat merupakan bagian dari komponen publik, maka masing-masing memiliki tugas dan tanggung jawab yang berbeda. Pemerintah akan memberikan pelayanan kepada masyarakat secara maksimal, demikian juga masyarakat harus taat dan patuh untuk menjalankan tugas dan tanggung jawab kepada negara secara suka rela.



**Gambar 7.2:** Hubungan Fungsi Manajemen dengan Fungsi Organisasi  
(Diolah sendiri)

Dalam gambar tersebut, dapat dilihat bahwa fungsi pemerintah sebagai pengelola dari seluruh sumber daya yang dimiliki oleh negara untuk bisa menghasilkan barang dan jasa secara efisien dan efektif guna memberikan pelayanan kepada masyarakat. Input produksi yang terdiri dari: manusia, uang, fisik, informasi, dan sumber daya politik kemudian diproses menggunakan pendekatan manajerial, yakni fungsi-fungsi perencanaan, pengorganisasian, dan pengendalian guna menghasilkan barang dan jasa yang efisien dan efektif, sehingga barang tersebut dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kepentingan masyarakat. Namun masalahnya hingga saat ini, pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat masih dirasakan kurang. Masyarakat masih menemukan kekurangan-kekurangan dalam berbagai pelayanan publik, seperti pelayanan administrasi, barang dan jasa

yang masih penuh dengan praktik percaloan sehingga menurut masyarakat biaya tersebut menjadi mahal.

Menurut Abas dan Triandyani (dalam Mukarom, 2016), ada beberapa indikator yang mencerminkan suramnya potret kinerja aparatur pelayanan publik, khususnya di Indonesia, antara lain: Pertama, pelayanan yang bertele-tele dan cenderung birokratis, biaya yang tinggi. Kedua, pungutan tambahan, perilaku aparatur yang bersikap sebagai pejabat dari pada abdi masyarakat. Ketiga, pelayanan yang diskriminatif dan sederetan persoalan lainnya. Untuk mengantisipasi persoalan ini, Wilson (1987) dalam bukunya “The Study of Administration”, menyarankan agar pemerintah berani merubah paradigma administrasi publik untuk mengikuti pemikiran bisnis supaya terjadi peningkatan kualitas pada aparatur pemerintah, pengelolaan organisasi publik, serta metode-metode pemerintahan yang baik. Teori ini berfungsi untuk melakukan perbaikan fungsi eksekutif dalam tubuh pemerintahan, karena pada saat ini merebak fenomena korupsi, kolusi, dan nepotisme (Priansa, 2017).

Wilson meletakkan empat prinsip dasar dalam studi manajemen publik, yaitu :

1. Pemerintah
2. Fungsi eksekutif
3. Prinsip-prinsip manajemen yang lebih efektif sebagai kunci pengembangan kompetensi administrasi
4. Metode perbandingan sebagai suatu metode studi pengembangan bidang administrasi publik.

Perkembangan pemikiran manajemen publik telah mengalami tiga perubahan, mulai dari *old public administration* (OPA) menjadi *new public management* (NPM) dan sekarang berkembang *new public service* (NPS). Berikut perkembangan manajemen publik :

**Tabel 7.1:** Perkembangan Old Administration, New Public Management, dan New Public Service (Priansa, 2017)

<b>Old Public Administration (Denhardt dan Denhardt, 2003 )</b>	<b>New Public Management ( Hood, 1991 )</b>	<b>New Public Service (Denhardt dan Denhardt, 2003 )</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Berfokus pada implementasi bukan proses perumusan kebijakan.</li> <li>2. Publik dilayani oleh Administrator</li> <li>3. Sentralistik/ Program dikelola secara hirarkis</li> <li>4. Efisiensi dan Rasionalitas</li> <li>5. Dikelola secara tertutup</li> <li>6. Tugas utama berfokus pada fungsi Manajemen Organisasi Publik</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pelaksana tugas adalah Manajer Profesional</li> <li>2. Standard dan ukuran kinerja yang jelas</li> <li>3. Berfokus pada pengawasan dan pengawasan hasil</li> <li>4. Desentralisasi</li> <li>5. Semangat berkompetisi</li> <li>6. Implementasi gaya manajemen sector privat</li> <li>7. Disiplin dan efisiensi</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Melayani masyarakat, bukan pelanggan individu</li> <li>2. Pentingnya nilai kepentingan public</li> <li>3. Menilai kewarganegaraan bukan kewirausahaan</li> <li>4. Berpikir strategis dan bertindak demokratis</li> <li>5. Pelaksanaan akuntabilitas tidak sederhana</li> <li>6. Melayani dari pada mengarahkan</li> <li>7. Menilai individu bukan hanya sekedar produktivitas</li> </ol>

Manajemen Publik, dapat dipahami sebagai pengelolaan terhadap publik yang diartikan sebagai negara (pemerintah) dan masyarakat (civil society). Manajemen Publik memiliki dua objek, yaitu, pertama, pengelolaan terhadap negara, dan kedua, pengelolaan terhadap masyarakat. Menurut Hardiyansyah (2018), Pemerintah sebagai pemimpin suatu negara pada hakikatnya menyelenggarakan dua jenis fungsi utama, yaitu fungsi pengaturan dan fungsi pelayanan. Fungsi pengaturan biasanya dikaitkan dengan hakikat negara

modern sebagai suatu negara hukum (legal state), sedangkan fungsi pelayanan dikaitkan dengan hakikat negara sebagai suatu negara kesejahteraan (welfare state). Baik fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan menyangkut semua segi kehidupan dan penghidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara, dan pelaksanaannya dipercayakan kepada aparatur pemerintah yang secara fungsional bertanggung jawab atas bidang-bidang tertentu (Siagian, 2001).

Pilihan pemerintahan yang demokratis merupakan langkah efektif dalam menjalankan tugas sebagai pembuat aturan-aturan hukum dan pelayanan terhadap masyarakat. Ada beberapa karakteristik pemerintahan yang demokratis (Agustino, 2005) yaitu:

1. Adanya partisipasi publik yang luas dan otonom, terutama dalam menyuarakan aspirasi, kebutuhan dan keinginan kepada pembuat kebijakan dalam formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan.
2. Berwujud kompetisi politik yang sehat dan adil
3. Adanya suksesi atau sirkulasi kekuasaan yang berkala, terkelola, serta terjaga dengan bersih dan transparan, khususnya melalui proses pemilu.
4. Adanya monitoring, control, serta pengawasan terhadap kekuasaan (eksekutif, legislatif, yudikatif, birokrasi, dan militer) secara efektif, juga terwujudnya mekanisme check and balance di antara lembaga-lembaga negara.
5. Adanya tatakrama, nilai, norma yang disepakati bersama dalam bermasyarakat, bernegara, dan berbangsa.

Selain itu, yang penting untuk dipertimbangkan, bagaimana nilai-nilai demokrasi dapat dipraktekkan dalam kehidupan bernegara, nilai-nilai itu antara lain, yaitu : kedaulatan rakyat, kebebasan, persamaan, toleransi, penegakan hukum, partisipasi, akuntabilitas, dan transparansi (Mulyadi dan Gedeona, 2017). Akuntabilitas sebagai salah satu prinsip dan ruh dari nilai demokrasi merupakan kewajiban pemerintah untuk mengelola sumber daya, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas yang berkaitan dengan penggunaan sumber daya publik kepada pihak pemberi mandat (principal), memberikan informasi atas aktivitas dan kinerja pemerintah kepada pihak-pihak berkepentingan (stakeholder), kewajiban untuk menjelaskan dan menjawab pertanyaan mengenai apa yang telah, sedang, dan direncanakan akan dilakukan organisasi sektor publik (Mahmudi, 2005). Akuntabilitas terdiri dari dua

macam. Pertama, akuntabilitas vertikal, dan kedua, akuntabilitas horizontal. Akuntabilitas vertikal, bertanggung jawab kepada otoritas yang lebih tinggi. Akuntabilitas horizontal, bertanggung jawab kepada publik secara lebih luas. Dimensi akuntabilitas publik, yang harus dipenuhi oleh lembaga-lembaga publik antara lain (Hopwood dan Tomkins, 1984):

1. Akuntabilitas hukum dan kejujuran
2. Akuntabilitas manajerial
3. Akuntabilitas program
4. Akuntabilitas kebijakan
5. Akuntabilitas finansial

Giddens (1989), mengidentifikasi tiga tipe demokrasi, yaitu: *representative multi-party democracy*, *representative one-party democracy*, and *partisipatory democracy*. Hanya demokrasi partisipatori yang dapat diterapkan dalam manajemen publik. Demokrasi partisipatori merupakan bentuk demokrasi asli, di mana semua anggota masyarakat suatu lembaga atau organisasi ikut serta dan memengaruhi pengambilan keputusan-keputusan. Sistem ini terbatas pada lembaga-lembaga kecil di mana seluruh anggotanya mudah untuk dikumpulkan secara langsung dalam pengambilan keputusan (Mulyadi dan Gedeona, 2017). Secara konseptual demokratisasi manajemen publik bisa dilakukan apabila organisasi atau lembaga yang bersangkutan mempunyai kewenangan untuk menentukan kebijakan. Sistem pemerintahan yang demokratis, mendudukan warga negara sebagai pemegang kedaulatan, karena itu pemerintahan harus dibangun berdasarkan: dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Berdasarkan argumentasi ini, pemerintah dan birokrasi harus merubah pendekatan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

**Tabel 7.2:** Perubahan Pendekatan Dalam Pelayanan Publik (Suryanto, 2018)

PEMERINTAHAN DAN BIROKRASI	
Old ( dulu )	New ( sekarang )
<b>Telling</b> , memberi perintah dan mendikte masyarakat	<b>Listnening</b> , mendengarkan kebutuhan dan keinginan masyarakat
<b>Steering</b> , mengarahkan dan memaksakan masyarakat	<b>Serving</b> , merespon dan melayani kepentingan dan harapan masyarakat

Pendekatan partisipatori menjadi hal yang penting untuk dilakukan dalam tata kelola kepemerintahan dengan bentuk kerjasama dan kolaborasi yang saling melengkapi, sinergi dan saling mendukung. Artinya bahwa, dalam paradigm governance, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor. Peran pemerintah dan birokrasi sebagai pembangun dan penyedia jasa pelayanan publik akan bergeser menjadi institusi pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain. Untuk mewujudkan governance yang baik, warga negara harus menampilkan sikap dan perilaku bertanggungjawab, aktif, berpartisipasi, dan memiliki kesadaran. Sedangkan pemerintah, harus menampilkan karakteristik pemerintahan yang terbuka, tanggap, mau mendengar, dan mau melibatkan (Mulyadi dan Gedeona, 2017). Saatnya bangsa Indonesia untuk melakukan reformasi pada sistem pemerintahan termasuk birokrasi. Karena reformasi birokrasi merupakan kehendak rakyat yang tertuang dalam TAP MPR-RI Nomor VI/2001 yang mengamanatkan kepada Presiden agar membangun kultur birokrasi Indonesia yang transparan, akuntabel, bersih dan bertanggung jawab, serta dapat menjadi pelayan masyarakat, abdi negara, dan contoh teladan masyarakat (Komarudin, 2014).

Negara berfungsi sebagai pengatur. Untuk mengatur semua segi hidup dan penghidupan masyarakat, negara membutuhkan instrument legitimasi berupa aturan-aturan hukum dalam bentuk Undang-Undang Dasar 1945, UU, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Daerah. Aturan-aturan ini disusun secara demokratis dengan melibatkan seluruh komponen bangsa berdasarkan musyawarah untuk melahirkan kesepakatan bersama. Selain itu, negara juga berfungsi untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat (Welfare state). Konsep welfare state, dalam upaya memberikan kesejahteraan kepada masyarakat, menekankan kepada tiga pendekatan, yaitu: privatisasi, deregulasi, dan komersialisasi. Efektif tidaknya negara, sebagai bagian dari publik, yang memiliki fungsi pengaturan dan pelayanan tergantung dari hasil penilaian kinerja publik.

Penilaian di sektor kinerja publik bertujuan untuk (Mahmudi, 2005):

1. Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi
2. Menyediakan sarana pembelajaran pegawai
3. Memperbaiki kinerja berikutnya
4. Memberikan pertimbangan yang sistematik dalam pembuatan keputusan pemberian reward dan punishment
5. Memotivasi pegawai

## 6. Menciptakan akuntabilitas publik

Manajemen publik juga mengelola publik sebagai kelompok masyarakat. Bisa dalam bentuk individu, kelompok, lembaga instansi pemerintah dan dunia usaha. Masyarakat memiliki *expectative service* (pelayanan yang diharapkan) dan *perceived service* (pelayanan yang dirasakan). Seringkali terjadi gap antara pelayanan yang diharapkan dengan pelayanan yang dirasakan. Pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik harus bisa mengidentifikasi kebutuhan dan keinginan masyarakat secara jelas, agar tidak terjadi kesalahan dalam memberikan pelayanan. Untuk menghindari kesalahan dalam memberikan pelayanan publik, partisipasi masyarakat juga dapat diberikan ruang dalam menentukan kebijakan-kebijakan publik.

Menurut Gaventa dan Valderrama (1999) dalam Muluk (2007), konsep partisipasi dikaitkan dengan praktik pembangunan masyarakat yang demokratis dapat dibedakan menjadi:

1. Partisipasi politik, yakni representasi dalam demokrasi. Tujuannya untuk memengaruhi dan mendudukan wakil rakyat dalam lembaga pemerintahan.
2. Partisipasi sosial, yakni keterlibatan masyarakat dalam proses pembangunan. Masyarakat dipandang sebagai *beneficiary* pembangunan dalam konsultasi atau pengambilan keputusan dari semua tahapan siklus proyek pembangunan dari penilaian kebutuhan, perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi program
3. Partisipasi warga, yakni pengambilan keputusan dalam kebijakan publik. Warga berpartisipasi secara langsung dalam pengambilan keputusan pada lembaga dan proses pemerintahan.

Partisipasi masyarakat merupakan sebuah hak bagi warga masyarakat untuk berperan serta dalam proses pembangunan. Apalagi hal tersebut menentukan dan bertujuan mengatasi berbagai masalah yang dihadapi masyarakat (Mulyadi dan Gedeona, 2017). Partisipasi masyarakat mengandung makna suatu tindakan yang dilakukan oleh masyarakat untuk berperan serta secara sadar dan sukarela dalam proses pembangunan, baik dalam tahapan perencanaan maupun pelaksanaan pembangunan. Oleh karena itu, untuk memberi ruang keterlibatan masyarakat dalam proses pembangunan, tentunya

ada beberapa strategi yang dapat dilakukan agar masyarakat berpartisipasi aktif.

Terdapat dua pilihan strategi untuk meningkatkan partisipasi masyarakat:

1. To Give of Power atau Pemberdayaan Pemerintahan. Upaya menciptakan suatu manajemen pemerintahan yang dapat memberdayakan masyarakat dengan cara memberi ruang kepada masyarakat untuk terlibat atau memiliki akses dalam tatakelola kepemerintahan, baik dalam perencanaan, pelaksanaan, maupun evaluasi
2. To Give Ability atau Pemberdayaan Masyarakat. Upaya mendorong masyarakat agar mampu mengembangkan dirinya sehingga mampu terlibat dalam proses pembangunan. Upaya pemberdayaan masyarakat mengandung tiga hal penting, yaitu penguatan kapasitas individu ( capacity building ), penguatan kapasitas kelembagaan untuk melakukan tindakan bersama (collective action), dan penguatan kapasitas jejaring (networking) (Mardikanto, dkk, 2012 ).

### 7.3 Inovasi Pelayanan

Inovasi dapat diartikan sebagai upaya untuk mencari cara-cara baru/doing new thing dalam mencapai tujuan. Inovasi diperlukan, agar cara dalam melayani masyarakat mengalami peningkatan. Kebutuhan dan keinginan masyarakat senantiasa mengalami perubahan seiring dengan perubahan tingkat pertumbuhan ekonomi masyarakat. Semakin tinggi pertumbuhan ekonomi masyarakat, maka semakin tinggi pula tuntutan masyarakat terhadap pelayanan, karena itu pelayanan yang diberikan oleh pemerintah dan birokrasi harus dapat menyesuaikan dengan perkembangan kehidupan masyarakat. Seperti yang terjadi pada saat ini, karena kurang inovasi, banyak pelayanan yang ditentang oleh masyarakat, karena masyarakat merasakan pelayanan tersebut tidak sesuai dengan harapan-harapannya. Menurut Caiden (1969) inovasi sebagai bagian dari reformasi administrasi.

Dalam sejarah telah terjadi perubahan pemikiran administrasi publik, dimulai dari *old public administration*, kemudian berkembang menjadi *new*

*management public*, dan pada akhir-akhir ini muncul *new public service*. Perkembangan manajemen publik ini sebagai bentuk inovasi dalam kebijakan melayani masyarakat. Intinya, bagaimana supaya pelayanan yang diberikan kepada masyarakat selalu memuaskan, sehingga masyarakat akan selalu loyal dan setia menjadi warga negara. Dalam upaya mewujudkan birokrasi yang inovatif dan efisien, perlu dipersiapkan tenaga kerja atau aparat yang benar-benar memiliki kemampuan (capability), loyalitas kepentingan (competency), keterkaitan kepentingan (consistency atau coherency). Inovasi dalam administrasi publik merupakan proses memikirkan dan mengimplementasikan suatu gagasan yang memiliki unsur kebaruan dan kebermanfaatan dalam mengatur dan mengurus berbagai urusan dan kepentingan publik (Mulyadi dan Gedeona, 2017). UU No.23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Bab XXI Pasal 386, disebutkan bahwa inovasi pemerintah daerah adalah semua bentuk pembaruan dalam penyelenggaraan urusan pemerintah daerah. Inovasi ini bertujuan untuk meningkatkan kinerja tata kelola pemerintah daerah, termasuk dalam peran pemerintah untuk penyelenggaraan pemerintah daerah, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan publik.

Ada beberapa bentuk inovasi layanan publik, yang merupakan partisipasi masyarakat dalam meningkatkan kualitas layanan :

1. Citizen Charter (Kontrak Pelayanan). Digunakan untuk mendorong penyedia layanan, pengguna layanan, dan stakeholders (pihak yang berkepentingan) lainnya untuk membuat kesepakatan bersama tentang jenis, prosedur, biaya, waktu, dan cara memberikan pelayanan
2. Sistem Manajemen Mutu Pelayanan (Service Excellent). Sebagaimana keputusan MENPAN Nomor: 81/1993 menyebutkan beberapa sendi yang perlu diperhatikan dalam pelayanan publik yaitu ukuran kesederhanaan, kejelasan dan kepastian, keamanan, keterbukaan, efisiensi, ekonomis, keadilan, dan bermutu.
3. E-Government (E-Gov). Penggunaan teknologi terutama aplikasi internet berbasis web untuk meningkatkan akses kepada dan kiriman pelayanan pemerintah kepada warga negara, rekanan bisnis, pekerja, dan entitas pemerintah yang lain (Mary Maureen Brown dalam Rabin, 2003, dalam Mulyadi)

4. Kemitraan Pemerintah dan Swasta. Bentuk kerjasama pemerintah dan swasta telah dipraktekan sejak lama, antara lain dalam bentuk privatisasi, contracting out, build operation transfer, build own operates, dan model public and private partnership.

Manajemen publik bisa efisien dan efektif bila pemerintah dan masyarakat sama-sama menjunjung tinggi prinsip-prinsip demokrasi dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Publik yang mengandung makna pemerintah dan masyarakat harus sama-sama berpartisipasi untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Dari sisi pemerintah yang berfungsi sebagai pengatur dan pelayanan harus berkomitmen untuk meningkatkan pelayanan yang mengacu kepada Undang-undang yang telah disepakati bersama. Demikian juga dari sisi masyarakat, harus berpartisipasi dalam membuat kebijakan-kebijakan berkenaan dengan pelayanan kepada masyarakat. Antara pemerintah dan masyarakat harus memiliki kesepahaman dalam meningkatkan kualitas pelayanan. Pemerintah sebagai fungsi pengatur akan selalu berkoordinasi dengan masyarakat melalui lembaga legislatif untuk menyusun Undang-Undang yang akan menjadi pedoman umum dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pemerintah sebagai fungsi pelayanan akan memberikan pelayanan prima sesuai amanat undang-undang untuk memberikan kesejahteraan kepada masyarakat. Dari sisi masyarakat, pemerintah harus bisa memberdayakan masyarakat agar bisa berpartisipasi dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian program-program pelayanan publik. Manajemen publik yang efektif bilamana terjadi langkah-langkah birokrasi yang penuh inovatif dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Inovasi pelayanan publik sebagai bentuk adaptasi terhadap ekspektasi masyarakat akan terus mengalami peningkatan sesuai dengan perkembangan tingkat kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu inovasi pelayanan yang dilakukan pemerintah harus berjalan secara berkelanjutan. Perbaikan kualitas pelayanan harus dilakukan secara *continuous improvement*.

## **Bab 8**

# **Manajemen Kerjasama Pemerintah-Swasta (Public Private Partnership)**

### **8.1 Pendahuluan**

Bagi pemerintah, kemitraan publik swasta, atau kerjasama pemerintah swasta (KPS) atau public private partnership (PPP) merupakan suatu alternatif dalam mengembangkan infrastuktur. KPS atau PPP jika direncanakan dengan baik dan diimpelemtasikan dengan prinsip *win-win*, akan menjadi suatu kerjasama yang efisien and berkelanjutan untuk memastikan ketersediaan infrastuktur publik. Kontrak besar, jangka panjang dan cukup kompleks antara pemerintah dan swasta ini memungkinkan terealisasinya suatu proyek yang tidak bisa dilakukan oleh salah satu pihak dari mereka.

Pada KPS diharapkan pihak swasta dapat membawa kompetensi dan efisiensi dan modal mereka untuk memperbaiki layanan publik ketika pemerintah menghadapi masalah kekurangan modal awal. Akan tetapi juga diakui bahwa KPS biasanya lebih mahal daripada pengadaan oleh pemerintah langsung. Hal lain yang harus disadari juga bahwa kerjasama ini melibatkan banyak orang dan jangka panjang oleh karena itu kemungkinan berhasilnya hanya sekitar

50%. Tetap saja tidak bisa dipungkiri bahwa pelaksanaan KPS atau PPP dibeberapa negara memberikan kontribusi yang baik untuk pelayanan publik.

## 8.2 Apa itu Kemitraan Publik-Swasta (KPS)?

Definisi dari kerjasama pemerintah swasta (KPS) menurut World Bank (World Bank, 2013) adalah kontrak kerjasama jangka panjang antara pemerintah dan swasta dalam rangka menyediakan aset atau layanan public. World Bank lebih jauh menekankan bahwa dalam KPS pihak swasta menanggung risiko dan tanggung jawab manajemen yang cukup besar (Deloitte China, 2014). KPS secara luas juga diartikan sebagai kemitraan jangka panjang antara sektor publik dan swasta yang secara khusus diadakan untuk pembiayaan, perancangan, pelaksanaan dan pengoperasian fasilitas dan layanan infrastruktur yang biasanya dilakukan oleh pemerintah (Jatinverma, 2019).

KPS adalah kesepakatan kerja sama antara dua atau lebih sektor publik dan swasta, yang sifatnya biasanya jangka panjang (Hodge and Greve, 2007; Roehrich, Lewis and George, 2014) KPS adalah kontraknya melibatkan pemerintah, dan bisnis untuk bekerja sama dalam melaksanakan suatu proyek layanan masyarakat (Caves, 2005). Menurut William J. Parente dari USAID *Environmental Services Program*, definisi PPP adalah perjanjian atau kontrak, antara sektor publik dan pihak swasta, di mana:

1. pihak swasta menjalankan fungsi yang seharusnya dilakukan pemerintah untuk layanan publik untuk jangka waktu tertentu;
2. pihak swasta menerima imbalan dalam melaksanakan fungsi tersebut
3. pihak swasta bertanggung jawab atas risiko yang timbul dari pelaksanaan fungsi tersebut;
4. fasilitas umum, tanah atau sumber daya lainnya dapat dialihkan atau disediakan kepada pihak swasta

Dari keterangan di atas maka bisa ditarik beberapa karakteristik penting dari KPS. Pertama adalah adanya kesepakatan antara pihak pemerintah dan pihak swasta. Kedua, pihak swasta akan menjalankan fungsi yang biasanya

merupakan tugas pemerintah dalam memberikan pelayanan public. Ketiga, kedua belah pihak mendapatkan kompensasi baik secara langsung ataupun tidak langsung. Keempat, pihak swasta menanggung resiko dari Kerjasama tersebut. (Penerapan Konsep Public Private Partnership (PPP) Kemenkeu).

### 8.3 Mengapa dilakukan KPS?

Apa alasan sector public untuk melakukan Kerjasama dengan swasta dalam bentuk KPS? Tabel di bawah ini dibuat oleh Parente (2016) yang mencoba mencari tahu alasan beberapa negara untuk melakukan KPS. Tabel di bawah ini menunjukkan bahwa alasan berbagai negara mengimplementasikan KPS adalah berbeda-beda. Akan tetapi jika dicermati, dapat diambil benang merah bahwa tujuan diadakannya KPS disemua negara adalah untuk menyediakan layanan publik dengan mengoptimalan keuangan negara (Pribadi, 2016).

**Tabel 8.1:** Alasan Melakukan KPS di Berbagai Negara (Parente (2016) dalam (Pribadi, 2016))

No	Negara	Alasan Melakukan KPS
1	Amerika Serikat	Meningkatkan efisiensi operasional
2	Inggris	Meningkatkan persaingan
3	Korea Selatan	Mengakses teknologi baru yang sudah terbukti
4	India	Menciptakan lapangan kerja
5	Thailand	Menyediakan layanan yang belum tersedia
6	Filipina	Mewujudkan pengadaan yang transparan
7	Afrika Selatan	Menggalakan penanaman modal

Seperti terlihat di table di atas, salah satu alasan implementasi KPS adalah untuk memakai teknologi dan inovasi yang sudah terbukti untuk menyediakan layanan public yang lebih baik. Dengan pihak swasta sebagai pelaksana, diharapkan KPS juga bisa memberikan efisiensi dalam operasional. Sesuatu hal yang sangat sulit dilakukan oleh sector publik.

Dengan menyediakan insentif pada sector swasta, KPS bisa manjamin penyelesaian proyek dengan tepat waktu dan biaya yang terkendali. Selain itu KPS juga memastikan kepastian budget untuk suatu proyek dengan memperhitungkan ‘present’ dan ‘future cost’ dari suatu proyek infrastruktur.

World Bank (2013) menyampaikan beberapa benefit dari KPS. Penyelenggaraan KPS juga merupakan upaya mengembangkan kapabilitas sector swasta dalam negeri. Hal ini bisa dilakukan dengan melakukan ‘joint ventures’ dengan perusahaan internasional ternama yang memiliki kemampuan teknologi dan inovasi. Sehingga transfer teknologi bisa terjadi. KPS bisa menjadi sarana bagi sector public untuk terekspos dengan sector swasta. Transfer teknologi dari sector swasta ke sector public bisa dilakukan. Di samping itu eksposur tersebut juga bisa membuat sector public untuk meningkatkan kompetensi dan beroperasional secara lebih professional and efisien.

Dengan melibatkan sector swasta dalam pengadaan pelayanan publik dan pengadaan infrastruktur, dapat membuat negara menjadi lebih kompetitif. Selain itu pembangunan proyek KPS dapat membantu penyediaan lapangan kerja, meningkatkan bisnis terkait (konstruksi, peralatan dan jasa layanan lainnya), dan perekonomian secara umum. PPP Pro and Cons menambahkan beberapa benefit lain dari KPS. Proyek KPS memiliki Return of Investment (ROI) yang lebih besar dibandingkan dengan proyek tradisional (100% swasta atau 100% pemerintah). Pendekatan inovatif dan ‘financin’ akan menjadi lebih ‘feasible’ jika proyek dilakukan sebagai KPS.

Selain itu pihak swasta ikut berperan menilai proyek sehingga mengurangi resiko akibat dari ekspektasi atau janji pemerintan yang berlebihan. Selain itu pihak swasta yang lebih berpengalaman dalam mengendalikan biaya, bisa membantu memastikan bahwa KPS lebih efisien dan menghindari resiko ‘over budget’ yang berlebihan. Dengan ROI dan efisiensi yang lebih baik, maka pemerintah bisa mengalokasikan dana untuk aktivitas sosial ekonomi lainnya.

## 8.4 Potensial Resiko dari KPS

Berikut ini adalah beberapa hal yang bisa menjadi resiko dalam proyek KPS menurut world bank (World Bank Group, 2016) dan PWC (PWC, 2015).

Perencanaan, biaya ‘bidding’ dan biaya pelaksanaan proyek biasanya lebih besar dibandingkan dengan biasa proyek pemerintah yang dilakukan secara tradisional. Oleh karena itu pemerintah harus melakukan justifikasi harga yang lebih tinggi tersebut. Pemerintah harus melakukan analisa biaya yang seksama dan mempertimbangkan ‘value for money’.

Hal lain yang harus diperhatikan adalah bahwa karena proyek KPS biasanya skala besar dan jangka Panjang, oleh karena itu dalam pendanaannya seringkali melibatkan pinjaman dari Lembaga keuangan. Tidak semua KPS akan dengan mudah mendapatkan pendanaan. Walaupun keikutsertaan sektor swasta dapat mempermudah upaya pendanaan akan tetapi pendanaan akan lebih mudah didapatkan untuk proyek dengan proyeksi ‘cash flow’ sesuai dengan ‘return of investment’.

Beberapa proyek akan mendapatkan pendanaan relative lebih mudah. Proyek KPS yang memakai teknologi yang sudah terbukti keberhasilan adalah salah satu contohnya. Proyek KPS yang jelas menggambarkan tugas dan tanggung jawab pihak swasta, juga merupakan contoh proyek yang pendanaannya relatif mudah didapatkan. Proyek KPS yang memungkinkan untuk memberi *revenue* dalam mata uang asing seperti proyek airport atau Pelabuhan adalah contoh proyek yang bisa mengandalkan pendanaan dari pihak asing bila tidak memungkinkan pendanaan secara local. Beberapa implementasi proyek KPS mungkin akan mengalami hambatan bisa secara politis ataupun sosial, terutama jika pelayanan sejenis sudah tersedia sebelumnya. Perpindahan pelayanan ke pihak swasta, dikhawatirkan bisa menaikkan tarif pelayanan. Misalnya jika ada kenaikan tarif yang sangat signifikan untuk membuat proyek tersebut menjadi ‘feasible’, atau melibatkan pembebasan lahan yang bisa menyebabkan masalah.

Pihak swasta hanya akan mengerjakan apa yang sudah menjadi kesepakatan dan batasan biaya yang sudah disetujui. Oleh karena itu service level agreement dan insentif harus tercantum dalam kontrak dengan jelas. Fokus harus ditekankan pada ‘performance’ yang bisa dengan mudah diukur dan dimonitor. Pada KPS, pihak swasta berperan penanggung resiko. Oleh karena resiko yang mereka harus tanggung, pihak swasta akan meminta pemerintah untuk menghargai kesepakatan dan aturan main yang sudah disetujui. Pihak swasta juga akan meminta untuk dapat mengontrol operasional pada level tertentu.

Walaupun pihak swasta bertanggung jawab terhadap operasional pelayanan pada proyek KPS, akan tetapi masyarakat tetap menganggap bahwa pemerintah bertanggung jawab untuk baik atau tidaknya pelayanan tersebut. Oleh karena itu pemerintah tetap harus ikut berperan baik dengan mengadakan badan yang memonitor implementasi atau badan pengawas lainnya. Pihak pemerintah diharapkan untuk mempunyai keahlian yang cukup untuk proyek bersangkutan sehingga akan mampu melakukan fungsi kontrolnya dengan baik.

Di samping itu juga pemerintah harus dapat memastikan bahwa pihak swasta menjalankan tugas dan kewajibannya. Untuk menghindari potensi tuntutan legal dari kedua belah pihak maka KPS harus didasarkan pada aturan hukum yang jelas. Karena sifat proyek yang jangka panjang dan cukup komplek, maka tidak semua kemungkinan masalah bisa diantisipasi. Besar kemungkinan salah satu pihak meminta untuk negosiasi ulang. Tidak tertutup kemungkinan proyek tidak bisa dilanjutkan sebelum proyek tuntas. Hal tersebut bisa diakibatkan karena perubahan regulasi, pihak swasta atau pemerintah gagal menjalankan tugas dan tanggung jawabnya atau masalah lainnya seperti as ‘force majeure’. Oleh karena itu dikatakan bahwa probability kegagalan dari KPS cukup tinggi.

## 8.5 Program KPS di Indonesia

Di Indonesia Kerjasama Pemerintas Swasta (KPS) didefinisikan sebagai skema penyediaan infrastruktur publik yang melibatkan peran pihak swasta. Peraturan yang mendasari penyelenggaraan KPS adalah Peraturan Presiden 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) (Pemerintah RI, 2005). Lebih lanjut peraturan tersebut diperbaharui dengan Perpres No. 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU)(Pemerintah RI, 2015). Skema tersebut mengatur bagaimana rencana pemerintah dalam pengadaan infrastuktur public dijalankan oleh pihak swasta untuk jangka waktu tertentu yang disepakati.

Dengan KPS, diharapkan pemerintah dapat menekan pengeluaran APBN atau APBD dalam pembangunan infrastruktur. Dana yang ada akan dapat dialokasikan pemerintah untuk program lain yang bisa membantu pertumbuhan ekonomi bangsa.

Tidak semua proyek pembangunan infrastuktur dapat dilaakukan dengan skema PPP. Pepres 38 tahun 2015 pasal 5 menekankan bahwa skema KPS bisa dilakukan untuk infrastuktur ekonomi dan infrastuktur sosial.

Program yang bisa masuk dalam skema KPS adalah:

1. Transportasi
2. Jalan
3. Sumberdaya air dan irigasi
4. Air minum
5. System pengelolaan limbah terpusat
6. System pengelolaan air limbah setempat,
7. System pengelolaan persampahan
8. Telekomunikasi dan informatika
9. Ketenagalistrikan
10. Minyak dan gas bumi dan energi terbarukan
11. Konservasi energi
12. Fasilitas perkotaan
13. Fasilitas pendidikan
14. Fasilitas sarana dan prasarana olahraga serta kesenian
15. Kawasan
16. Pariwisata
17. Kesehatan
18. Lembaga pemasyarakatan
19. Perumahan rakyat



# **Bab 9**

# **Digitalisasi**

## **9.1 Pendahuluan**

“Digital” – secara literal – dapat ditemukan di hampir semua aspek dalam kehidupan manusia. Terlepas dari konteksnya, istilah “Digital” berarti bunga rampai dari hasil proses sosial dan ekonomi yang dianggap positif dan negatif (Falk, Rommele and Silverman, 2017). Asumsi positif menyiratkan bahwa semua hal yang melekat pada “digital” dapat membuka peluang baru dan memberikan solusi untuk banyak tantangan yang dihadapi perusahaan dan masyarakat saat ini. Sementara pandangan pesimistik mengasumsikan bahwa teknologi digital akan menghancurkan lapangan kerja, membuat tenaga manusia menjadi mubazir, menyebabkan gangguan yang samar terlihat dalam kehidupan sosial dan politik masyarakat. Meskipun kedua pandangan ini kekehuh berdiri di atas asumsinya masing-masing, kebutuhan masyarakat akan kemudahan dan kecepatan dalam setiap aktivitas yang akan menentukan di mana mereka berpijak. Dan, kebutuhan tersebut hanya dapat dipenuhi oleh digitalisasi.

Digitalisasi saat ini menjadi salah satu pesaing untuk posisi teratas dalam daftar pendorong utama perubahan sosial, ekonomi, dan politik. Dalam banyak hal, dunia telah berubah secara dramatis karena revolusi digital: model bisnis tradisional dipertanyakan, perilaku konsumen berubah secara dramatis, dan masyarakat membutuhkan aturan baru untuk mengatur era digital (Unruh and

Kiron, 2017). Karena infrastruktur digital yang terus berkembang, sarana akses yang semakin terjangkau, dan literasi digital yang meningkat pesat, hal ini berlaku untuk negara-negara di semua tingkat pembangunan dan hampir di setiap sektor ekonomi (Asim and Sorooshian, 2019). Ini juga memberikan ide-ide praktis untuk memecahkan masalah yang timbul dan untuk memanfaatkan kemungkinan besar inovasi dan kreativitas di ruang digital.

Kasus dalam bisnis tampaknya relatif jelas — kita sudah dapat melihat, terutama dalam ruang bisnis ke konsumen, bagaimana teknologi menyediakan layanan yang lebih disesuaikan (customized) dan hemat biaya kepada pelanggan berdasarkan pemahaman terperinci tentang kebutuhan mereka, merevolusi produksi dan secara radikal mengubah operasi dan tata kelola perusahaan (Bouwman et al., 2018). Teknologi digital telah mengganggu banyak industri seperti ritel, perjalanan, media dan hiburan dan lainnya. Sayangnya, perusahaan dan pembuat kebijakan sama-sama belum memahami model bisnis yang mendasarinya dan metode untuk memonetisasi digital di banyak area seperti internet of things atau layanan digital lainnya (Turban et al., 2018).

Dalam kasus pemerintahan, pengetahuan dalam pemanfaatan teknologi digital nampaknya masih jauh dari kata ideal. Hal-hal seputar keterbukaan terhadap data, big data, kebijakan broadband, inklusi digital atau kewirausahaan, atau keseluruhan transformasi pemerintah ditengarai menjadi penyebabnya (Hodgkinson et al., 2017). Dunia telah menjadi kacau dan lebih sulit untuk dipahami dan diatur sementara hubungan antara warga negara dan pemerintah telah mengalami perubahan yang substansial. Meski demikian, antusiasme tentang digital masih tinggi di kalangan politisi dan pembuat kebijakan.

Transformasi ini juga berdampak pada teori dan praktik manajemen publik, menyoroti hal yang belum pernah terjadi sebelumnya, karakter usang dari model administrasi publik klasik yang masih beroperasi di banyak negara di seluruh dunia serta potensi kejatuhan dari konsep Manajemen Publik Baru (New Public Management - NPM) (Roy, 2017). Menyusul revolusi digital dan kebijakan penghematan krisis pasca-ekonomi, NPM, yang memiliki pengaruh besar pada teori dan praktik manajemen publik dinilai telah mencapai batas perkembangannya. Pada saat yang sama, gagasan tata kelola terhadap pelayanan publik yang lebih prima mulai muncul, dan menandai terbukanya babak baru manajemen publik di mana kerjasama antara administrasi publik dan warga negara memainkan peran penting. Oleh karena itu, bentuk pemerintahan yang paling maju – tata kelola secara digital – mendapatkan

momentum dengan teknologi digital sebagai elemen utamanya (Juliani and de Oliveira, 2016; Hodgkinson et al., 2017). Tren ini mendesak – digitalisasi semua aspek kehidupan ditambah dengan transformasi sosial dan diikuti oleh dimensi baru manajemen publik – dan tidak dapat disanggah. Kebutuhan untuk menerapkan desain manajemen publik berbasis digital menjadi krusial untuk menghadapi tuntutan masyarakat yang menginginkan kecepatan dan ketepatan dalam proses pelayanan publik.

## 9.2 Digitalisasi

### 9.2.1 Konsep Dasar Digitalisasi

Selama beberapa dekade terakhir, masyarakat global tidak hanya menghadapi perubahan teknologi yang mengarah pada peluang seperti fleksibilitas yang lebih besar dan individualisasi produk, tetapi juga telah menghadirkan beragam tantangan seperti perubahan teknologi yang cepat, peningkatan kompleksitas dan perubahan preferensi pelanggan (Rachinger et al., 2019). Hal ini telah menyebabkan situasi yang cukup menantang bagi organisasi ketika banyak peluang teknologi baru yang dirasakan, tetapi masyarakat tidak yakin bagaimana menggunakan dan menerapkannya secara efektif dan efisien (Lerch and Gotsch, 2015).

Digitalisasi didefinisikan secara berbeda-beda, tergantung pada konteks yang melekat dalam organisasi. Secara umum, menurut Gartner Glossary, digitalisasi adalah penggunaan teknologi digital untuk mengubah model bisnis dan memberikan pendapatan baru dan peluang untuk menciptakan nilai tambah (Brennen and Kreiss, 2016). Menurut (Brennen and Kreiss, 2016), digitalisasi mengacu pada adopsi atau peningkatan penggunaan teknologi digital dan komputer oleh suatu organisasi untuk meningkatkan cara kerja. Sederhananya, digitalisasi merupakan proses transformasi dari manual ke komputer (otomasi) (Bountouri, 2017).

Transformasi digital menjadi pendorong utama perubahan di dunia, karena mereka membangun teknologi baru berbasis internet yang berimplikasi pada kehidupan masyarakat di berbagai aspek (Unruh and Kiron, 2017). Digitalisasi digunakan untuk menggambarkan setiap perubahan dalam organisasi karena meningkatnya penggunaan teknologi digital untuk meningkatkan kinerja dan

ruang lingkup pekerjaan (Kamphake, 2020). Selain itu, transformasi digital sebagai interkoneksi berkelanjutan dari semua sektor bisnis memerlukan adaptasi terhadap kebutuhan ekonomi digital dan restrukturisasi tingkat sistem ekonomi, institusi dan masyarakat yang sedang mengalami difusi digital (Brennen and Kreiss, 2016; Unruh and Kiron, 2017). Digitalisasi seperti itu berkembang dari bentuk evolusi teknis menjadi fenomena yang dapat berdampak pada semua jenis organisasi. Lanskap global yang muncul pun mencari peluang untuk menggunakan teknologi digital untuk menyelesaikan tantangan global. Para ahli menyebut perubahan ini sebagai “transformasi digital yang direncanakan”.

Dunia fisik dan digital mulai menyatu dan bekerja sama membangun sistem, dan perusahaan juga diharapkan dapat beradaptasi terhadap perubahan ini (misalnya Industri 4.0). Hal ini dapat terjadi, misalnya dengan mengintegrasikan Internet of Things and Services ke dalam rencana bisnis dan menghasilkan nilai tambah dengan menganalisis dan mengelola data yang dapat digunakan sebagai sumber keunggulan kompetitif (Bouwman et al., 2018). Perusahaan yang telah mendominasi pasar dihadapkan pada pesaing baru yang mendefinisikan ulang pasar yang sudah mapan, sehingga model yang ada menjadi usang dan digantikan oleh yang baru. Perkembangan terkini yang terjadi di tahun 2010-an, seperti revolusi seluler, media sosial atau kekuatan analitik, secara khusus mengarah pada transformasi digital. Berbagai macam model layanan mulai bermunculan ketika platform dengan jaringan bisnis dan ekosistem dipromosikan. Sementara itu, masyarakat dapat menerima akses informasi yang luas melalui internet dan memiliki banyak alternatif saluran untuk dijadikan dasar keputusan (Bountouri, 2017). Dengan demikian, digitalisasi meningkatkan dan mempercepat pengambilan keputusan dalam perusahaan, karena program pemrosesan data elektronik organisasi menjadi semakin relevan.

### **9.2.2 Ruang Lingkup Digitalisasi**

Dalam beberapa tahun terakhir - sejak sekitar tahun 2000 - berbagai teknologi digital (Internet seluler, kecerdasan buatan, Internet of Things, dll.) telah dikembangkan lebih lanjut secara drastis dan telah melakukan transisi dari aplikasi ahli ke kehidupan sehari-hari masyarakat. Berikut beberapa cakupan digitalisasi yang hampir semua dipengaruhi oleh berbagai bidang digitalisasi dan transformasi digital, yaitu:

- Sama seperti inovasi mesin uap dan penyebaran listrik telah mengubah masyarakat, begitu pula digitalisasi telah mengubah ekonomi, dan masyarakat (Rachinger et al., 2019).
- Digitalisasi didorong oleh teknologi. Inovasi digital dibuat berdasarkan teknologi digital baru: Kasus penggunaan inovatif didorong di satu sisi oleh perusahaan mapan dan di sisi lain oleh start-up dan modal ventura (Lerch and Gotsch, 2015).
- Kecepatan transformasi digital berbeda-beda tergantung pada konteksnya masing-masing (Kotarba, 2017). Misalnya, sistem informasi administrasi publik tergolong mengalami ketertinggalan dibandingkan dengan model bisnis karena masih sering hanya menerima dokumen kertas dan bekerja dengan file.
- Di sisi lain, diskusi tentang cakupan digitalisasi sering kali menggunakan “informasi” sebagai prinsip pengorganisasian dari banyak domain kehidupan sosial (Nunes and Russo, 2019). Meskipun penelitian tentang “masyarakat informasi” atau “society 5.0” sangat luas dan beragam, beberapa dari penelitian ini berakar pada pergeseran luas dalam sikap masyarakat terhadap bagaimana pemerintah seharusnya memberikan layanan publik. Dalam konteks ini, banyak yang berpendapat bahwa media digital, komputer, dan internet telah menandai momen sejarah yang baru.

Sarjana lain (Kamphake, 2020) menambahkan bahwa ruang lingkup digitalisasi memberikan efek luas pada kehidupan sosial dengan mencatat bagaimana digitalisasi secara luas memerlukan “konvergensi” dari sektor kehidupan sosial yang sebelumnya berbeda. Kemampuan digitalisasi untuk menghasilkan media yang meniru, mensimulasikan, atau mengkonsolidasikan semua media lain bahwa digital pada akhirnya harus dilihat sebagai media umum yang mengkonsolidasikan berbagai bentuk informasi. Kebangkitan media digital telah memfasilitasi berbagai pertimbangan ulang yang jauh lebih luas tentang bagaimana masyarakat harus mendefinisikan dan mengkarakterisasi layanan publik yang terkoneksi secara digital.

### 9.2.3 Manfaat Digitalisasi

Digitalisasi organisasi yang meluas dan model bisnisnya adalah salah satu tren terkuat yang membentuk kembali ekonomi global saat ini. Dorongan untuk mendigitalkan proses didorong oleh asumsi yang kuat untuk mencapai kinerja organisasi yang lebih tinggi secara keseluruhan dan membangun keunggulan kompetitif, yang sama pentingnya untuk kelangsungan hidup dan pertumbuhan (Peppard, 2016).

Digitalisasi juga berdampak pada pengelolaan keuangan, khususnya dalam hal efisiensi. Implementasi teknologi diharapkan terjadi di semua dimensi laporan laba rugi: perolehan pendapatan (klien baru, penjualan baru, rasio penjualan silang yang lebih tinggi, dan yang lebih rendah), biaya yang lebih baik (proses otomatis, pemrosesan langsung, waktu pemrosesan yang lebih singkat), dan manajemen risiko yang lebih baik (peningkatan penilaian dengan menggunakan data yang tepat dan tepat waktu, masalah operasional yang lebih sedikit, pemodelan risiko lanjutan) (Lerch and Gotsch, 2015; Asim and Sorooshian, 2019; Nunes and Russo, 2019).

Menurut penelitian McKinsey, perusahaan yang berinvestasi dalam solusi digital mengharapkan pertumbuhan tahunan dan efisiensi biaya sebesar 5–10% atau lebih dalam 3–5 tahun ke depan (Kotarba, 2017). Konsolidasi manfaat digitalisasi juga terlihat jelas di tingkat makroekonomi, yang menghasilkan penciptaan lapangan kerja, inovasi, dan pertumbuhan ekonomi, serta peningkatan efisiensi pelayanan publik dan administrasi (Roy, 2017; Rachinger et al., 2019). Dampak positif digitalisasi juga mulai terlihat di sektor pemerintahan, di mana para pemimpin yang lebih “digital” dapat mengungguli para kompetitor politiknya. Dan, semakin digital para pemimpin publik, maka manfaat layanan bagi masyarakat akan semakin mudah dan cepat.

## 9.3 Digitalisasi Layanan Publik

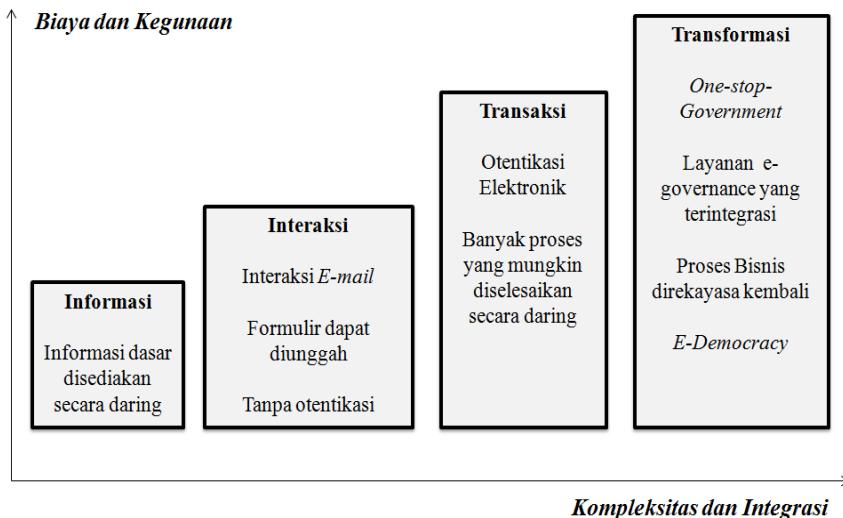
Digitalisasi layanan telah muncul sebagai cara untuk memberikan efisiensi, efektivitas, dan kualitas yang lebih dalam layanan pemerintah, yang mampu mengurangi birokrasi yang ada dalam proses saat ini. Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) adalah istilah lain/ ekstensi untuk Teknologi Informasi (TI) yang menekankan peran komunikasi terpadu dan integrasi telekomunikasi

(saluran telepon dan sinyal nirkabel), komputer serta perangkat lunak perusahaan yang diperlukan, penyimpanan, dan sistem audio-visual, yang memungkinkan pengguna untuk mengakses, menyimpan, mengirimkan, dan memanipulasi informasi (Hodgkinson et al., 2017). Luasnya TIK mencakup setiap produk yang akan menyimpan, mengambil, memanipulasi, mengirimkan atau menerima informasi secara elektronik dalam bentuk digital, misalnya komputer pribadi, televisi digital, email, robot. TIK dapat membantu dalam pengurangan birokrasi ini, menyediakan cara untuk menyederhanakan prosedur dan mekanisme, antara lain melalui otomatisasi rutin (Falk, Rommele and Silverman, 2017).

Saat ini, sebagian besar pemerintah memiliki fokus baru pada kebahagiaan dan keterlibatan warga negara, dan lingkungan pemerintahan digital yang terencana dengan baik menawarkan peluang lebih besar untuk membangun hubungan kolaboratif dan partisipatif di antara semua pemangku kepentingan yang relevan (Jansen and Ølnes, 2016). Dalam kasus layanan publik, ada upaya untuk membuat akses menjadi universal, dengan kata lain, tersedia untuk semua warga negara terlepas dari pendapatan, tingkat pendidikan, lokasi geografis atau kondisi akses ke sumber daya teknologi.

### **9.3.1 Model Kematangan Tata Kelola Digital Layanan Publik**

Ketika para ahli mengambil pandangan yang lebih positif tentang dampak teknologi baru pada organisasi, beberapa laporan melihatnya sebagai peluang untuk reformasi dan modernisasi layanan publik (Roy, 2017). Dengan adanya peluang untuk menghubungkan kembali masyarakat dengan teknologi baru, ada harapan besar bahwa perkembangan ini akan memulihkan hubungan dan meningkatkan kepercayaan dan kepercayaan masyarakat pada layanan pemerintah (Heeks and Bailur, 2007). Penelitian yang secara khusus berfokus pada electronic-government (e-government) menawarkan model kematangan tata kelola digital yang menjadi pedoman (guidelines) dalam tahapan digitalisasi layanan pemerintah. Pemerintah biasanya hanya memiliki keberadaan web sederhana dan kemudian pada langkah berikutnya beralih ke alat yang lebih interaktif seperti email dan situs jejaring sosial. Dalam langkah berikutnya, mereka juga menawarkan layanan transaksional kepada warga negara dan bisnis. Langkah terakhir dari pemerintahan digital dijelaskan dengan berbagai cara: baik sebagai penyampaian layanan pemerintah yang prima, partisipasi dan keterlibatan secara online, atau transformasi pemerintah.



**Gambar 9.1:** Model Kematangan Tata Kelola Digital (Falk, Rommele and Silverman, 2017)

### 9.3.2 Peluang

Peluang baru untuk digitalisasi penyediaan layanan publik yang terkait dengan penggalian data, pembelajaran mesin, teknologi sensor, dan otomatisasi layanan telah dibahas dengan rasa ingin tahu dan optimisme yang besar oleh para sarjana dan pembuat kebijakan (Leão and Canedo, 2018). Teknologi digital yang muncul ini dapat memenuhi tujuan utama pemerintahan digital, yang mencakup peningkatan efisiensi dan kualitas layanan dengan mengurangi waktu tunggu layanan, meningkatkan transparansi, dan menawarkan penyediaan layanan tanpa batas di seluruh organisasi. Perkembangan teknologi yang pesat dan dorongan pembuat kebijakan menuju otomatisasi dan swalayan digital membuat para sarjana e-government harus memahami bagaimana digitalisasi memengaruhi interaksi antara warga negara dan otoritas publik dalam konteks penyediaan layanan publik.

Pemerintah melihat peluang besar dalam digital dan melakukan investasi yang signifikan. Penerapan teknologi melalui organisasi pemerintah yang berdedikasi, inovasi dalam penyampaian layanan, pemerintah yang lebih transparan atau lebih banyak kolaborasi antara pemerintah dan warga negara untuk meningkatkan inovasi. Dirangkum dari ulasan sistematik (Lindgren et

al., 2019), berikut beberapa peluang pemanfaatan digitalisasi layanan publik, yaitu:

- Layanan dan Inovasi Warga:

Pemerintah mengantisipasi peningkatan layanan yang signifikan melalui fokus pada alat, proses, dan organisasi. Misalnya di Amerika, Pusat Inovasi Layanan Digital menyarankan entitas pemerintah untuk berfokus pada strategi digital seluler: biro iklan harus “mengoptimalkan setidaknya dua layanan prioritas yang dihadapi pelanggan untuk penggunaan seluler dan memublikasikan rencana untuk meningkatkan layanan tambahan yang ada.” Artinya, para pegawai negeri setidaknya akan memiliki dua aplikasi seluler yang sinkron di internet untuk memudahkan akses terhadap layanan.

- Penghematan biaya:

Digitalisasi menghasilkan efisiensi biaya yang signifikan pada semua aktivitas layanan pemerintah yang telah diautomasi. Misalnya, pemerintah Inggris Raya (UK) mengasumsikan penghematan yang signifikan sebagai hasil dari strategi “digital” mereka. Metodologi bottom-up menghasilkan perkiraan penghematan tahunan dari pergeseran ini ke digital secara default. Penghematan dihasilkan dari pengurangan biaya penyediaan layanan. Untuk beberapa layanan pemerintah, biaya rata-rata transaksi digital hampir 20 kali lebih rendah daripada biaya transaksi telepon, sekitar 30 kali lebih rendah daripada biaya transaksi pos dan sekitar 5 kali lebih rendah daripada transaksi tatap muka.

- Pekerjaan dan Pertumbuhan:

Salah satu salah kaprah dari digitalisasi adalah bahwa tenaga kerja akan digantikan sepenuhnya oleh teknologi, dan hal ini terbukti salah. Para pembuat kebijakan di Eropa mengantisipasi bahwa implementasi penuh dari agenda digital akan meningkatkan PDB Eropa sebesar 5% per orang selama 8 tahun ke depan, dengan meningkatkan investasi di TIK, meningkatkan tingkat keterampilan digital dalam angkatan kerja, memungkinkan sektor publik inovasi, dan reformasi kondisi kerangka kerja ekonomi internet. Dalam hal pekerjaan, hingga satu juta pekerjaan digital berisiko tidak terisi pada tahun 2015 tanpa tindakan dan intervensi pemerintah terkait, sementara 1,2 juta pekerjaan dapat diciptakan melalui konstruksi infrastruktur. Ini akan

meningkatkan menjadi 3,8 juta pekerjaan baru di seluruh perekonomian dalam jangka panjang.

### 9.3.3 Tantangan

Meskipun tujuan digital mungkin berbeda, tantangannya cukup mirip di berbagai negara (Frach, Fehrman and Pfannes, 2017). Tata kelola, pengelolaan perubahan, dan keamanan masih tetap bertengger di daftar teratas. Beberapa batu sandungan yang terkenal dari zaman e-government awal seperti kurangnya pendekatan pemerintah secara keseluruhan, adopsi dan pengambilan pengguna atau integrasi vertikal masih harus diatasi. Menyediakan layanan dalam masyarakat digital merupakan tantangan bagi pemerintah di seluruh dunia. Tren utama yang mendorong sektor publik didorong oleh meningkatnya ekspektasi warga, yang pada gilirannya mendorong lima aspek utama (Leão and Canedo, 2018):

- Tekanan untuk memberikan layanan masyarakat yang lebih mirip konsumen;
- Perlu memfokuskan kembali sumber daya di bidang yang mendorong penyampaian program pemerintah dan membuatnya terlihat oleh warga;
- Mendorong untuk meningkatkan hasil warga negara dan memasang budaya pemerintah tentang keunggulan layanan dan akuntabilitas;
- Perlunya melakukan diversifikasi ekonomi, menarik dan membina bisnis baru dengan memanfaatkan model bisnis baru di bawah payung pemerintah sebagai fasilitator.
- Memperkuat kemitraan publik-swasta sebagai cara untuk meningkatkan akses ke layanan digital.

Didorong oleh tekanan ini, tujuan pemerintah tidak dapat dibatasi hanya pada pengenalan teknologi digital dan otomatisasi proses di dalam departemen. Jauh lebih dari itu, membutuhkan upaya yang terfokus pada keterlibatan warga secara digital untuk memodernisasi sektor publik secara keseluruhan. Ukuran kunci keberhasilan negara-negara modern adalah tingkat keterlibatan yang dilakukan rakyatnya dengan pemerintah mereka. Seperti yang dinyatakan oleh OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development), pengambilan keputusan yang baik membutuhkan pengetahuan, pengalaman,

pandangan, dan nilai-nilai publik, dan kecuali warga sendiri memahami dan terlibat dalam pengambilan keputusan, kepercayaan adalah mudah hilang (Lindgren et al., 2019).

Ada beberapa manfaat bagi warga yang mendorong reformasi kebijakan publik dan modernisasi sebagai bagian dari transformasi pemerintahan digital. Keterlibatan warga negara mendorong keberhasilan e-government, atau pemerintahan digital, dengan meningkatkan penerimaan dan penyerapan dengan pemerintah melalui saluran digital (Leão and Canedo, 2018). Ini membantu departemen meningkatkan layanan sekaligus mengurangi biaya tanpa mengorbankan keberlanjutan. Ini juga meningkatkan tata kelola dan menciptakan pemerintah yang lebih informatif. Ini menandai pergeseran dalam memandang warga negara sebagai pelanggan pemerintah daripada subjek, yang menentukan tingkat interaksi dan keterlibatan yang lebih tinggi. Warga yang terlibat dapat memberikan kontribusi penting untuk kebijakan dan program yang terkait dengan setiap aspek kehidupan kota dan layanan pemerintah. Ini memperkuat kesuksesan pemerintah dengan memperkenalkan mekanisme umpan balik yang kritis dan jujur, membangun kepercayaan publik terhadap kepemimpinan mereka. Tidak heran jika sebagian besar pemimpin berjuang hanya untuk memahami implikasi digitalisasi, apalagi membentuk strategi yang jelas tentang cara menghadapinya.

### 9.3.4 Implementasi

Penyebaran layanan digital pemerintah membutuhkan lebih dari kecanggihan teknologi, membutuhkan pergeseran pola pikir administrasi publik ke penyampaian layanan yang berpusat pada warga negara. Penelitian yang disajikan oleh (Ebbers, Pietersen and Noordman, 2008), menyoroti lima metode utama untuk digitalisasi layanan oleh pemerintah, yaitu:

- Semua warga negara harus diperhitungkan dengan mempromosikan layanan yang andal, inovatif dan mudah diakses untuk semua;
- Efisiensi dan efektivitas harus menjadi kenyataan dalam layanan yang diberikan, berkontribusi pada kepuasan, transparansi dan tanggung jawab pengguna yang tinggi, mengurangi manajemen dan memberikan keuntungan yang berkualitas dan penghematan sumber daya;

- Layanan yang dilaksanakan harus dimulai dengan dampak penting dan tinggi bagi warga dan perusahaan. Untuk mengidentifikasi layanan tersebut, warga dan masyarakat harus dilibatkan dalam proses definisi ruang lingkup dan desain;
- Elemen pendukung harus ditambahkan ke layanan, memungkinkan warga dan bisnis untuk mendapatkan keuntungan dari bentuk akses yang nyaman, aman dan dapat dioperasikan;
- Partisipasi dalam mengembangkan ide dan memilih prioritas harus demokratis, menggunakan alat untuk debat publik yang efektif dan memberdayakan warga dan masyarakat dalam pengambilan keputusan.
- Selanjutnya, faktor lain yang mungkin berkontribusi pada proses ini adalah:
- Analisis, pengukuran, dan jaminan kualitas tentang cara membuat layanan ini tersedia. Untuk ini, persepsi pengguna tentang teknologi, kepuasan dan kepercayaan harus dipertimbangkan (Jansen and Ølnes, 2016);
- Memberikan layanan yang disesuaikan dengan kebutuhan setiap warga negara, menghormati profil mereka (yang mungkin terkait dengan kelompok usia, tingkat pendidikan, situasi ekonomi dan lain-lain) dan dari sini menentukan jumlah informasi dan tingkat detail yang akan diberikan (Frach, Fehrmann and Pfannes, 2017).

Di antara faktor-faktor yang dianggap penting untuk interaksi warga dengan layanan digital, perlu ditekankan bahwa kualitas wajib hadir dalam berbagai aspek, seperti kualitas sistem, kualitas layanan, kualitas informasi, kualitas konten dan kualitas produk (Axelsson, Melin and Lindgren, 2013). Untuk memahami secara holistik elemen penting yang harus diantisipasi dan disiapkan dalam implementasi layanan digital, berikut kombinasi sepuluh daftar yang dihasilkan dari kajian epik (Leão and Canedo, 2018; Lindgren et al., 2019), yaitu:

## 1. Infrastruktur

Infrastruktur digital merupakan prasyarat paling vital yang diperlukan, termasuk infrastruktur teknologi digital yang kuat di dalam pemerintahan, antara warga dan industri. Tanpa konektivitas, akses ke sistem dan aplikasi layanan tidak dimungkinkan.

## 2. Kapasitas

Kapasitas yang berbeda, termasuk organisasi, manusia, peraturan, kolaboratif dan lainnya, harus ada di semua pemerintah, industri, komunitas dan warga negara. Kemampuan ini diperlukan untuk memanfaatkan infrastruktur teknologi digital dan menyiarkan inovasi digital.

## 3. Ekosistem

Layanan inovatif, yang diberdayakan oleh pemerintah, harus menjadi bagian dari ekosistem inovasi sosial yang lebih luas, memfasilitasi perubahan budaya untuk mengadopsi sikap positif terhadap risiko dan penerimaan produk.

## 4. Kemitraan

Meskipun pemerintah mungkin menghadapi tantangan dengan kemampuan mereka untuk berinovasi, mereka dapat memanfaatkan kemampuan inovatif dan sumber daya mitra. Mengembangkan kapasitas untuk bermitra dengan sektor swasta dan nirlaba dan melibatkan warga dalam mendefinisikan layanan baru untuk memberikan layanan publik yang inovatif.

## 5. Inklusi

Jika layanan inovatif harus ada di mana-mana dan bermanfaat bagi semua, layanan tersebut harus tersedia dan dapat digunakan oleh semua orang. Inovasi yang diterapkan harus memastikan bahwa semua pelaku memiliki kemampuan untuk menggunakan dan mendapatkan manfaat dari layanan ini.

## 6. Nilai

Inovasi harus menawarkan nilai publik dan dihargai.

## 7. Saluran Pelayanan

Banyak faktor, antara lain usia, preferensi, literasi digital, infrastruktur, antara lain, memengaruhi penerimaan layanan digital dan peluang bagi warga untuk terlibat. Oleh karena itu, diperlukan beberapa saluran penyampaian layanan untuk keterlibatan serta strategi penyampaian multisaluran untuk memutuskan saluran yang paling tepat untuk setiap layanan.

## 8. Keamanan

Inovasi layanan digital tidak dapat diterapkan tanpa memastikan keamanan interaksi dan konten yang disimpan.

## 9. Privasi

Keamanan berfokus pada perlindungan konten, sedangkan privasi adalah milik warga negara untuk memilih keluar dari layanan publik digital. Inovasi tidak bisa menjadi wajib, tetapi warga negara harus memiliki hak untuk memilih layanan yang ingin mereka terima, gunakan atau ingin libatkan. Untuk mewujudkannya, privasi harus dijamin.

## 10. Otentikasi

Otentikasi yang aman dan dapat diverifikasi diperlukan, tetapi kami juga membutuhkan langkah-langkah otentikasi yang sesuai untuk memastikan bahwa penerima layanan memang adalah penerima. Ini membutuhkan lapisan keamanan dan otentikasi di semua layanan.

Berbagai metode kunci di atas dapat diikuti oleh pemerintah Indonesia untuk memungkinkan perluasan dan peningkatan layanan digital yang akan disediakan. Pilihan saluran penyampaian layanan adalah masalah lain yang harus dievaluasi secara luas oleh pemerintah untuk mendukung digitalisasi layanan. Teknologi komunikasi telah berkembang selama bertahun-tahun, dimulai dengan komunikasi tradisional dan pribadi, termasuk pilihan seperti telepon dan surat, mencapai penggunaan internet, media sosial dan ponsel dengan berbagai macam aplikasi. Dalam penyediaan layanan digital, tidak cukup menyediakan layanan yang tak terhitung banyaknya tanpa memahami kebutuhan nyata warga dan faktor-faktor yang memengaruhi penggunaan jenis layanan ini. Dengan demikian, implementasi layanan publik yang modern dapat diwujudkan.

Pemerintah di seluruh dunia memulai perjalanan pemerintahan digital sekitar 25 tahun yang lalu. Banyak yang telah dicapai sejak saat itu, dengan sebagian besar negara memiliki kehadiran online yang canggih, saluran untuk berinteraksi dengan warganya, lebih banyak akses dan transparansi, serta optimalisasi proses dalam beberapa kasus. Namun, janji pemerintahan digital masih harus dipenuhi — aspirasi hasil masyarakat yang terukur, penyampaian layanan transformatif, dan tata kelola publik belum terpenuhi.

Tekanan sosial membuka kemungkinan layanan digital warga negara yang memanfaatkan energi warga negara, wirausahawan, dan komunitas. Teknologi baru menawarkan potensi perubahan substansial dalam penyampaian layanan publik di seluruh operasi dan manajemen pemerintah. Mulai dari mana? Inti dari pencapaian manfaat ini adalah menghubungkan strategi dengan implementasi serta pengukuran hasil yang efektif — kinerja pemerintah, efektivitasnya, dan produktivitas layanan publik yang didanai dan disediakannya. Layanan publik masa depan yang berkelanjutan adalah tentang menyelaraskan insentif, kinerja, dan produktivitas di seluruh spektrum pemerintahan. Ini tentang transformasi layanan publik untuk memberikan layanan digital yang lebih personal. Juga, ini tentang transformasi peran pemerintah untuk menjadi pendorong pertumbuhan dan inovasi. Hal yang terpenting adalah dibutuhkan komitmen yang kuat dan karakter kepemimpinan dalam membangun e-government.

Tanpa adanya komitmen kepemimpinan yang kuat dan baik, maka harapan atau cita-cita untuk menciptakan sistem pemerintahan yang berbasis teknologi, informasi, dan komunikasi akan sia-sia atau hanya sebatas cetak biru di ruang hampa. Komitmen dan karakter kepemimpinan menjadi penting untuk melakukan transformasi dan perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis elektronik.



## **Bab 10**

# **Good Governance Sebagai Praktik Manajemen Publik**

### **10.1 Subjek dan Objek Good Governance Sebagai Praktik Manajemen Publik**

Kegiatan pemerintahan dan pembangunan serta kegiatan kemasyarakatan (baik Nasional maupun Daerah) membutuhkan dukungan dan partisipasi masyarakat dalam tahapan perencanaan, pelaksanaan ataupun tahapan monitoring dan pengawasan. Kegiatan tersebut memberikan gambaran bahwa kehadiran pemerintahan menjadi sarana mendekatkan dan mensejahterakan masyarakat yang sesuai dengan amanat konstitusi dan norma perundangan lainnya. Kegiatan mendekatkan dan mensejahterakan dilakukan organisasi pemerintah melalui kinerja maksimal perangkat pemerintahan. Kinerja maksimal perangkat pemerintah merupakan barometer keberhasilan kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Kebutuhan masyarakat baik fisik maupun non fisik menjadi dasar menentukan rencana kerja pemerintahan dan pembangunan. Kebutuhan masyarakat disuarakan melalui berbagai kanal media komunikasi pembangunan baik media cetak, media online, rapat

musyawarah pembangunan, publik hearing, sosialisasi, dengar pendapat dan kanal komunikasi lainnya. Menerjemahkan dan mengadministrasian berbagai kebutuhan masyarakat tersebut merupakan kegiatan aparatur pemerintahan yang menduduki dan memiliki kewenangan dalam struktural organisasi pemerintahan baik Pusat maupun Daerah. Menerjemahkan aspirasi, tuntutan, kebutuhan, harapan masyarakat membutuhkan profesionalitas dan akuntabilitas aparatur karena tidak semua hal itu dapat diadmindistrasikan kedalam manajemen pemerintahan dan manajemen pembangunan. Keterbatasan sumber dana, kuantitas dan kualitas layanan dan sebagainya menjadi alat penyaringan dalam proses mengadministrasikan dan proses manajemen pembiayaan berbagai kegiatan pemerintahan dan pembangunan tersebut.

Kegiatan mengadministrasikan seluruh program dan kegiatan pemerintahan dan pembangunan merupakan kegiatan yang membutuhkan dukungan dan partisipasi pemangku kesejahteraan masyarakat. Mengadministrasikan kebutuhan masyarakat tidak semudah membalikan telapak tangan karena perkembangan dan dinamika kebutuhan masyarakat adalah sangat besar. Sebagai contohnya adalah kebutuhan masyarakat atas sarana prasarana produksi pertanian seperti pupuk, hand traktor, bibit dan sebagainya. Perkembangan kebutuhan sarprodi pertanian mengalami perkembangan sesuai dengan situasi dan kondisi lingkungan eksternal dan khususnya aplikasi teknologi. Mengadministrasikan kebutuhan dan memasukan proses dokumen pembangunan itu kedalam berbagai perspektif manajemen seperti manajemen pembangunan, manajemen keuangan, manajemen proyek, manajemen risiko dan terapan manajemen lainnya. Kehadiran penerapan manajemen menjadi sangat penting karena dokumen pemerintahan dan pembangunan masukan data dan informasi yang harus dikelola dengan menerapkan prinsip pemerintahan yang berkualitas dan mumpuni. Kehadiran pemerintahan yang amanah dan mumpuni akan menjadi saluran mengaktualisasikan rencana kerja pemerintahan dan pembangunan yang telah disusun dalam visi dan misi pemerintah.

Menerjemahkan kebutuhan dan aspirasi serta tuntutan masyarakat menjadi titik krusial dalam menyusun rencana kerja pemerintahan karena perkembangan kebutuhan dan situasi dan lingkungan tidak dapat diprediksi secara tepat. Kebutuhan masyarakat pada masa kemerdekaan akan jauh berbeda dengan kebutuhan masyarakat pada masa sekarang ini. Kebutuhan masyarakat akan mengikuti perkembangan teknologi dan perkembangan

zaman yang mengikutinya. Kehadiran pemerintahan dimaknai bahwa aspirasi, kebutuhan serta tuntutan masyarakat diharapkan dapat diterjemahkan kedalam rencana kerja pemerintahan dan pembangunan yang ada. Kenyataannya bahwa tidak semua kebutuhan apalagi keinginan masyarakat dapat diterjemahkan langsung kedalam rencana kerja karena kuantitas dan kualitas permintaan kebutuhan akan berhadapan langsung dengan ketersediaan sumber dana yang dibutuhkan organisasi pemerintahan. Kehadiran pemerintahan yang dapat menerjemahkan akan mendapatkan apresiasi dari masyarakat sebagai pembeli produk (proses manajemen pemerintahan dan pembangunan) dan atau sebagai pemiliki kedaulatan itu (proses politik pemerintahan).

Ketersediaan barang dan jasa yang dibutuhkan masyarakat akan diproduksi organisasi pemerintahan atau diproduksi pemerintah dengan dunia usaha (kuasis pemerintahan, seperti BUMN). Ketersediaan barang dan jasa publik menjadi indikator keberhasilan pemerintahan menjaring dan menerjemahkan kebutuhan itu kedalam rencana kerja pemerintahan. Dengan adanya keterbatasan sumber pembiayaan, maka kebutuhan dan keinginan masyarakat akan disaring melalui skala prioritas yang sangat dibutuhkan masyarakat pada umumnya. Profesionalitas dan akuntabilitas serta responsibilitas aparatur pemerintahan dalam menjaring dan menerjamahkan menjadi persyaratan utama bagi keberhasilan penyusunan program dan kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Berbagai kebutuhan fisik dan kebutuhan non fisik diterjemahkan dari berbagai saluran komunikasi sinergis antara pemerintah dengan lembaga kemasyarakatan baik melalui musyawarah pembangunan maupun melalui saluran komunikasi lainnya. Komunikasi pemerintahan yang terjadi dapat memperoleh data dan informasi kebutuhan masyarakat.

Merencanakan, melaksanakan dan mengawasi program dan kegiatan berbasis kebutuhan masyarakat menjadi bagian tidak terpisahkan dari kegiatan organisasi pemerintahan yang mengikuti sistem dan manajemen modern. Kegiatan merencanakan, melaksanakan dan mengawasi dimaknai bahwa seluruh program dan kegiatan pemenuhan kebutuhan masyarakat telah sesuai dengan kebutuhan dan telah sesuai dengan manajemen pemerintahan, manajemen pembangunan dan manajemen lainnya. Kuantitas dan kualitas kebutuhan masyarakat dirumuskan dalam organisasi perangkat pemerintahan sesuai dengan bidang tugas dan kewenangannya. Misalnya, kebutuhan ketersediaan infrastruktur jalan raya, jembatan, waduk dan sejenisnya dirumuskan perangkat pemerintah bidang pekerjaan umum (kalau di daerah terdapat Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat). Bagaimana

kebutuhan infrastruktur tersebut sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan bagaimana ketersediaan sumber anggaran pembiayaan menjadi salah satu persyaratan yang harus diperhatikan Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan tersebut. Keterbatasan sumber pembiayaan atas berbagai kegiatan infrastruktur misalnya, akan memberikan dampak kepada penyesuaian kuantitas kegiatan yang akan direncanakan pada tahun berjalan tersebut. Menyusun anggaran satu kegiatan pembangunan infrastruktur tersebut akan membutuhkan profesionalitas dan akuntabilitas pegawai yang bekerja pada Dinas Pekerjaan Umum itu. Begitu juga kegiatan melaksanakan kegiatan pembangunan infrastruktur jembatan misalnya, sangat membutuhkan profesionalitas dan akuntabilitas pegawai yang melaksanakan kegiatan lelang proyek/kegiatan pembangunan infrastruktur jembatan itu. Kegiatan merencanakan dan melaksanakan serta mengawasi kegiatan yang bertujuan pemenuhan kebutuhan masyarakat, mempedomani seluruh norma perundangan tentang sistem pembangunan Nasional/Daerah dan perundangan lainnya. Kehadiran manajemen publik yang berkualitas menjadi persyaratan mutlak dari kegiatan merencanakan, melaksanakan dan mengawasi seluruh kegiatan yang dilakukan aparatur pemerintah.

## 10.2 Pelaksanaan Good Governance Sebagai Praktik Manajemen Publik

Kehadiran produk pemerintahan dan produk organisasi privat menjadi sarana memenuhi kebutuhan masyarakat atau kebutuhan pelanggan. Kebutuhan produk pemerintahan (baik barang ataupun jasa) diproduksi organisasi pemerintahan baik tingkatan desa maupun sampai tingkatan pemerintah Pusat. Produk pemerintahan menjadi produk yang tidak memiliki nilai saing karena kehadiran pemerintah menjadi persyaratan dilakukannya kegiatan pemerintahan itu sendiri. Sebagai contoh adalah produk layanan administratif (KTP, KK, SIM, IMB dan sebagainya) yang harus diproduksi pemerintah secara berkualitas karena layanan itu kebutuhan masyarakat yang tidak bisa diproduksi organisasi lainnya. Kehadiran layanan pemerintahan sangat dibutuhkan masyarakat karena itu adalah keharusan dukungan keberadaan yang profesional, akuntabel dan responsibel. Bagaimana mungkin produk pemerintahan itu tidak berkualitas disajikan dan diberikan kepada masyarakat. Masyarakat akan memberikan kritik, protes dan sumbangan pemikiran atas

rendahnya kualitas produk itu. Melaksanakan tugas dan kewenangan pemerintahan disinergisasikan dengan kuantitas dan kualitas produk yang dihasilkan. Mutu produk yang dihasilkan adalah barometer keberhasilan pelaksanaan Good Governance. Mutu produk pemerintahan dan penerapan manajemen modern adalah satu kesatuan yang terpadu sehingga memperoleh data dan informasi sampai dengan dampak kehadiran produk dapat memenuhi kaidah kaidah manajemen pemerintahan yang prima.

Keterbukaan data dan informasi kebutuhan masyarakat menjadi dasar menyusun rencana program dan kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Keterbukaan data dan informasi tentang kebutuhan sarana dan prasarana pasar tradisional, semi modern dan pasar modern menjadi bahan masukan bagi pemerintah daerah dalam menyusun rencana kerja pembangunan khususnya struktur dan pemanfaatan ruang wilayah pembangunan daerah. Ketersediaan lahan untuk membangun pasar tradisional, pasar semi modern dan pasar modern menjadi bahan pertimbangan mengambil kebijakan pembangunan sarana dan prasarana yang dibutuhkan pasar tersebut. Kebutuhan data dan informasi menjadi bahan baku dalam menyusun rencana kerja pemerintahan. Kesahihan dan akurasi data dan informasi kebutuhan masyarakat dan sumber daya yang dibutuhkan menjadi jalan pendekat bagi kelahiran rencana kerja pemerintahan yang prima. Transparansi dan akuntabilitas data dan informasi menjadi kinerja aparatur pemerintahan. Apa saja yang dibutuhkan, sumber daya apa yang dibutuhkan, berapa biaya yang dibutuhkan, siapa yang bertanggungjawab dan pertanyaan lainnya adalah pertanyaan yang dibutuhkan dalam menyusun rencana kerja. Merencanakan dan melaksanakan kegiatan pemerintahan dan pembangunan menjadi bagian krusial dalam Good Governance (berpemerintahan yang baik). Kegiatan berpemerintahan baik ditampilkan melalui kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan yang didasarkan kepada mengedepankan partisipasi masyarakat dalam berbagai kegiatan pemerintahan, keterbukaan data dan informasi berbagai sumber daya, kinerja maksimal aparatur pemerintah dan mengedepankan manajemen publik yang prima. Kuantitas dan kualitas produk pemerintahan menjadi bukti kehadiran pemerintahan yang baik. Kemampuan menghasilkan kuantitas dan kualitas produk pemerintahan, pemerintah mengedepankan akurasi dan ketepatan produk, kecepatan memproduksi, aparatur menampilkan sikap ramah tamah, mempedomani norma perundangan dan mendorong partisipasi masyarakat.

Merencanakan program dan kegiatan pemerintahan memiliki hubungan dengan ketersediaan data dan informasi berbagai sumber daya. Ketersediaan sumber daya menjadi kunci keberhasilan penyusunan rencana kerja pemerintah dan rencana kerja pembangunan. Bagaimana menjaring dan mengadministrasikan tuntutan, aspirasi, kebutuhan ataupun keinginan masyarakat menjadi dasar utama data dan informasi yang dibutuhkan dalam mengambil kebijakan pemerintahan. Data dan informasi yang dibutuhkan harus bersesuaian dengan kebijakan yang akan diambil pemerintahan. Sebagai contohnya adalah ketersediaan data jumlah penduduk yang berumur 17 tahun keatas sangat dibutuhkan dalam kebijakan pembuatan berbagai surat administratif, seperti kartu tanda penduduk, kartu keluarga, kartu pencari kerja, surat ijin mengemudi, pasport dan sebagainya. Kebutuhan masyarakat dapat diperoleh dari kegiatan musyawarah pembangunan (musrenbang), kegiatan sosialisasi dan komunikasi, kegiatan publik hearing, kegiatan jembut bola aspirasi dan kegiatan lainnya.

Mengadministrasikan dan mendokumentasikan kebutuhan masyarakat merupakan bagian terpenting dalam menjalankan prinsip berpemerintahan yang baik (Good Governance) karena dibutuhkan dua arah komunikasi pembangunan yaitu partisipasi masyarakat memberikan data dan informasi dan kinerja maksimal aparatur pemerintah dalam menyusun rencana kerja. Hubungan saling percaya dan saling membutuhkan tersebut mengandung makna bahwa Good Governance memiliki dua dimensi yang saling melengkapi dan saling membutuhkan. Masyarakat adalah pelanggan atau pembeli dari seluruh produk pemerintahan baik barang maupun jasa. Produk pemerintahan yang bersifat monopolistik seperti kartu tanda penduduk, kartu keluarga, surat ijin mendirikan bangunan dan sejenisnya adalah produk yang tidak diproduksi organisasi lainnya. Karena itu produk bersifat monopolistik sejatinya mengarusutamakan prinsip Good Governance. Namun demikian, produk pemerintahan yang disediakan organisasi lainnya (seperti layanan transportasi udara dan darat) juga harus mengedepankan prinsip Good Governance. Organisasi privat juga memproduksi layanan transportasi udara selain layanan transportasi Garuda dan City Link (miliki BUMN Pemerintah). Mengelolah data dan informasi sumber daya menjadi bagian penting dalam tata kelola manajemen modern. Ketersediaan dan keterbatasan sumber daya menjadi alat penyaring sumber daya yang dibutuhkan dalam kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Kinerja maksimal aparatur pemerintahan menjadi jalan pendekat bagi ketersediaan program dan kegiatan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Profesionalitas aparatur mengadministrasikan dan mendokumentasikan kebutuhan masyarakat dapat mempermudah dan memperlancar kegiatan pemerintahan yang baik. Tuntutan kehadiran profesionalitas aparatur tersebut berhubungan dengan begitu luasnya dan besarnya kebutuhan masyarakat baik kebutuhan fisik maupun kebutuhan non fisik. Kemampuan aparatur mengadministrasikan dan mendokumentasikan kebutuhan menjadi dokumen perencanaan akan mempermudah dan memperlancar penyusun rencana kerja pemerintahan dan pembangunan, sesuai dengan pendapat Sjafrizal (2015) yang mengatakan bahwa “Untuk tingkat daerah, penyusunan anggaran dilakukan berdasarkan Program Pembangunan Daerah (PROPEDA) atau Rencana Strategis Daerah (Renstrada) yang disusun sekali 5 tahun. Karena rencana pembangunan adalah untuk 5 tahun, maka sifatnya menjadi lebih umum, sedangkan anggaran yang bersifat tahunan memerlukan program dan kegiatan yang lebih rinci. Akibatnya penyusunan anggaran mengalami kesulitan dan cenderung tidak sinkron dengan perencanaan yang disusun.

Kemampuan aparatur mengadministrasikan dan mendokumentasikan dapat dilihat dari tersusunnya kebutuhan masyarakat itu kedalam berbagai program dan kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Kebutuhan masyarakat atas ketersediaan lahan tempat pembuangan sampah akan diadministrasikan dan didokumentasikan aparatur kedalam rencana kerja pembangunan prasarana fisik. Kebutuhan masyarakat atas ketersediaan pupuk, bibit padi, hand traktor akan diadministrasikan dan didokumentasikan aparatur kedalam rencana kerja pembangunan prasarana dan sarana pertanian yang dikelola dinas terkait dan banyak lagi contoh kebutuhan masyarakat yang dikelompokkan kedalam berbagai organisasi perangkat pemerintahan. Proses mengadministrasikan dan mendokumentasikan berbagai kebutuhan masyarakat tersebut merupakan domain sumber daya aparatur yang bekerja pada organisasi perangkat pemerintahan baik pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Mengoptimalkan kinerja aparatur pemerintah menjadi modal besar dalam memberhasilkan kegiatan mengadministrasikan dan mendokumentasikan kebutuhan itu kedalam rencana kerja pemerintahan dan pembangunan. Dinamika organisasi baik keterbatasan sumber daya maupun dinamika lingkungan eksternal akan memberikan sumbangan bagi keberhasilan kinerja organisasi ataupun kinerja aparatur. Kinerja organisasi pemerintahan dapat dilihat dari terlaksanakannya program dan kegiatan sesuai dengan rencana kerja yang telah disusun sebelumnya.

Partisipasi masyarakat memberikan data dan informasi tentang kebutuhannya menjadi energi besar dalam meningkatkan kinerja organisasi atau kinerja aparatur pemerintahan. Data dan informasi kebutuhan itu merupakan masukan dalam proses pengambilan kebijakan. Setelah adanya data dan informasi tersebut maka data dan informasi tersebut dikelola mengikuti manajemen modern yang berlangsung pada organisasi pemerintahan. Manajemen pembangunan, manajemen risiko, manajemen pelayanan prima, manajemen keuangan, manajemen sumber daya manusia adalah berbagai prinsip manajemen yang digunakan organisasi pemerintahan dalam mengelola data dan informasi menjadi suatu keluaran (output) berupa rencana kerja pemerintahan dan pembangunan. Rencana kerja yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat menjadi barometer keberhasilan kinerja organisasi pemerintahan. Pemenuhan kebutuhan masyarakat memberikan sumbangsih kepercayaan atas berbagai kegiatan yang dilakukan pemerintah. Membangun kepercayaan adalah hubungan kehadiran produk pemerintahan dengan tersedianya berbagai barang atau jasa yang dibutuhkan masyarakat. Kepercayaan publik (masyarakat) merupakan nilai hakiki dari hubungan Good Governance dengan implementasi manajemen publik. Dikatakan nilai hakiki karena partisipasi masyarakat sebagai objek produk pemerintahan dan berperan penting dalam sistem pemerintahan berdasarkan kedaulatan rakyat.

Kedudukan partisipasi masyarakat memiliki peranan dan sumbangsih besar dalam proses berbangsa dan bernegara. Partisipasi masyarakat dapat dimaknai sebagai modal besar dalam program dan kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Hampir seluruh kegiatan manajemen pemerintahan dan pembangunan melibatkan partisipasi masyarakat baik kegiatan merencanakan, melaksanakan maupun mengawasi dan mengevaluasi. Keterlibatan partisipasi masyarakat dapat juga dilihat dari keterbukaan data dan informasi yang berhubungan dengan kebutuhan masyarakat. Pada kegiatan publik hearing dan sosialisasi misalnya, masyarakat dapat memberikan kritik, saran, koreksi, masukan ataupun pemikiran sesuai dengan data dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Komunikasi sinergis antara penyedia produk (pemerintahan) dan pembeli produk (masyarakat) akan memberikan perbaikan perbaikan sesuai dengan rencana yang telah disusun sebelumnya. Penyedia produk mengikuti norma perundangan yang berlaku dan begitu juga pembeli produk (masyarakat) mengikuti norma dan mekanisme dan prosedural dalam kegiatan memberikan kritik, saran dan perbaikan. Kegiatan mendekatkan pelayanan dan memaksimalisasi produk layanan adalah kegiatan yang diamanatkan norma perundangan dalam mengelola pemerintahan dan

pembangunan. Mempertanggungjawabkan program dan kegiatan pemerintahan dan pembangunan merupakan bagian penting dalam tata kelola pemerintahan yang baik. Setiap kegiatan menghasilkan layanan pemerintahan mengikuti norma perundangan baik dalam kegiatan merencanakan, kegiatan melaksanakan maupun kegiatan mengevaluasinya. Kemampuan mempertanggungjawabkan adalah bagian kinerja maksimal organisasi pemerintahan. Mempertanggungjawabkan penggunaan sumber daya organisasi adalah perwujudnya dari prinsip pemerintahan yang baik dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya. Tugas dan kewenangan melaksanakan kegiatan pemenuhan kebutuhan mengikuti sistem dan mekanisme serta prosedural dalam tata kelola kegiatan yang diamanatkan. Sebagai contoh adalah merencanakan kegiatan membangun gedung pusat kesehatan masyarakat harus mengikuti tata kelola dan norma membangun fisik gedung.

### **10.3 Tujuan Good Governance Sebagai Praktik Manajemen Publik.**

Pembangunan merupakan sarana memenuhi berbagai kebutuhan fisik dan kebutuhan non fisik yang diharapkan masyarakat. Memenuhi kebutuhan masyarakat menjadi pertarungan kinerja maksimal organisasi pemerintahan. Memaksimalisasikan kegiatan pembangunan membutuhkan dukungan dan sumbangsih besar dari semua pemangku kepentingan. Partisipasi masyarakat dalam kegiatan perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan merupakan modal sosial yang dapat disatupadukan dengan kinerja organisasi pemerintahan. Keterbukaan data dan informasi baik lingkungan internal (misalnya organisasi pemerintahan) dan lingkungan eksternal (misalnya organisasi kemasyarakatan) menjadi energi besar untuk menyusun rencana kerja organisasi pemerintahan dan organisasi kemasyarakatan serta organisasi lainnya. Kerja sama dalam penyediaan data dan informasi merupakan bagian penting dalam mempercepat tercapainya tujuan atau target yang ditetapkan organisasi pemerintahan. Tujuan atau target kegiatan pemenuhan kebutuhan masyarakat merupakan rencana kerja perangkat pemerintahan yang telah disusun sebelumnya. Tujuan jangka pendek (misalnya satu tahun), tujuan jangka menengah (misalnya lima tahun) atau tujuan jangka panjang (misalnya 25 tahun) adalah periode tujuan yang disusun organisasi sesuai dengan visi dan misi organisasi itu. Pada organisasi

pemerintahan, tujuan jangka pendek direncanakan melibat seluruh pemangku kepentingan pembangunan. Kegiatan merencanakan pembangunan selama satu tahun dimulai dengan menjaring aspirasi dan kebutuhan masyarakat melalui sarana musyawarah pembangunan tingkat desa sampai tingkat nasional. Partisipasi masyarakat dalam kegiatan perencanaan diharapkan dapat memperoleh data dan informasi kebutuhan masyarakat sebenarnya sesuai dengan data primer dari masyarakat. Keberadaan partisipasi masyarakat dalam kegiatan perencanaan membutuhkan perhatian komprehensif karena kegiatan memberitahu kuantitas dan kualitas barang dan jasa membutuhkan kejelasan data dan informasi yang akurat. Memilih dan memilah kebutuhan dan keinginan menjadi titik krusial dari proses menseleksi bahan masukan (data dan informasi) yang akan dikelola dalam kinerja organisasi pemerintahan. Tujuan memilih dan memilah data dan informasi itu adalah memperoleh data dan informasi yang benar benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Akurasi dan ketepatan data dan informasi akan mempermudah pekerjaan aparatur penyusun rencana kerja pemerintahan dan pembangunan. Efektivitas pencapaian tujuan dan efesiensi penggunaan sumber daya organisasi adalah essensial kehadiran atau kelahiran organisasi baik publik maupun privat. Ketersedian barang dan jasa kebutuhan masyarakat merupakan kinerja maksimal organisasi perangkat pemerintahan. Kinerja maksimal organisasi pemerintahan dioperasionalisasikan keberdayaan sumber daya aparatur pemerintahan. Optimalisasi sumber daya organisasi memberikan energi besar dalam penyusunan rencana kerja sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Kuantitas dan kualitas barang dan jasa memberikan gambaran kinerja maksimal organisasi pemerintah. Berbagai kebutuhan dan keinginan masyarakat dipenuhi oleh organisasi pemerintahan dan organisasi privat serta organisasi lainnya. Pemenuhan kebutuhan masyarakat mengalami perkembangan sesuai dengan situasi dan kondisi lingkungan. Sebagai contohnya adalah perkembangan kebutuhan masyarakat pedesaan mengalami pertumbuhan yang tinggi. Apabila dahulu membajak sawah menggunakan tenaga kerbau/sapi maka saat ini digunakan traktor atau hand traktor. Pertumbuhan permintaan mekanisasi sarana pertanian menjadi tantangan bagi rencana kerja pemerintah daerah sebagai contohnya. Pemenuhan kebutuhan masyarakat menjadi tujuan dan sasaran program dan kegiatan yang disusun aparatur pemerintahan. Merencanakan program dan kegiatan didasarkan kepada penggumpulan data dan informasi kebutuhan masyarakat. Mengedepankan rencana yang berdasarkan kepada akurasi dan validasi data dan informasi akan menghasilkan rencana yang profesional dan akuntabel.

Sumber daya organisasi menjadi dasar utama untuk menyusun rencana kerja organisasi pemerintahan. Ketersediaan sumber dana, sumber daya aparatur, prasarana dan sarana perkantoran dan sumber daya lainnya. Merencana program dan kegiatan pemerintahan dan pembangunan harus memperhatikan kebutuhan masyarakat, kuantitas dan kualitas barang dan jasa yang dibutuhkan, bagaimana proses menghasilkan barang dan jasa itu, bagaimana mengukur keberhasilan pencapaian tujuan dan kegiatan lainnya. Betapa pentingnya perencanaan atau rencana itu, sampai dikatakan bahwa apabila rencana sudah selesai disusun maka keberhasilan sudah mendekati keberhasilan.

Merencanakan kegiatan memproduksi barang dan jasa dilakukan sesuai dengan kebutuhan (atau permintaan) masyarakat (atau pelanggan). Perencanaan barang atau jasa publik dilakukan organisasi pemerintahan mempedomani kaidah perencanaan pemerintahan dan pembangunan yang profesional dan akuntabel. Pertumbuhan permintaan barang atau jasa publik harus memperhatikan sumber daya organisasi pemerintah. Keterbatasan sumber dana misalnya, akan memberikan dampak bagi keberhasilan penyusunan rencana kerja maksimal. Apalagi tidak ada sumber dana, hampir pasti bahwa barang atau jasa publik tidak akan diproses atau tidak akan dihasilkan pada waktu tertentu. Responsibilitas atau fleksibilitas rencana kerja memperhatikan faktor lingkungan intern atau faktor lingkungan eksternal organisasi pemerintah. Kebutuhan masyarakat atau pelanggan menjadi faktor dominan dalam menyusun rencana yang akuntabel tersebut. Faktor lain yang penting diperhatikan dalam kegiatan pemerintahan yang baik adalah implementasi atau pelaksanaan kegiatan memproduksi barang atau jasa publik itu. Kegiatan memproduksi itu juga harus memperhatikan faktor lingkungan internal dan lingkungan eksternal karena pertumbuhan kebutuhan dan ketersediaan sumber daya organisasi pemerintahan harus memperhatikan faktor pendukung atau faktor penghambat dari lingkungan. Dinamika memproduksi atau menghasilkan bergantung dengan situasi dan kondisi organisasi baik kinerja sumber daya aparatur, ketersediaan sumber daya organisasi, sinergisasi kinerja aparatur dan faktor pendukung lainnya. Kinerja aparatur menjadi pengungkit bergeraknya dukungan sumber daya lainnya. Bagaimana meningkatkan dan mempertahankan kinerja aparatur dikelola dalam manajemen sumber daya aparatur pemerintahan. Sistem rekrutmen, sistem penempatan, sistem reward dan punishment, sistem pengajian, sistem promosi dan demosi dan sistem manajemen kepegawaian lainnya adalah bagian tidak terpisahkan dari manajemen sumber daya aparatur pemerintahan.

Mengungkit pencapaian kinerja organisasi melalui kinerja maksimal aparatur memiliki peranan dan sumbangan besar dalam proses melaksanakan kegiatan yang telah direncanakan sebelumnya.

Pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan menjadi sangat krusial karena wujudnya dari kegiatan merencanakan itu adalah ketersediaan barang atau jasa publik yang maksimal itu. Kuantitas dan kualitas barang atau jasa publik mempedomani tata kelola pemerintahan yang baik. Senada dengan pendapat Dwiyanto (editor, 2006) yang mengatakan bahwa “Kualitas produk dan proses penyelenggaraan layanan publik dapat diamati, dirasakan, dan dinilai secara langsung oleh warga. Karena pelayanan publik merupakan tanggungjawab pemerintah maka kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah menjadi salah satu indikator dari kualitas suatu pemerintahan.” Mengujudnyatakan sesegera mungkin barang dan jasa publik yang dibutuhkan masyarakat akan memberikan sumbangan besar dalam mengungkit bergeraknya partisipasi masyarakat dalam berbagai kegiatan yang dilakukan pemerintahan. Ketersediaan barang dan jasa publik merupakan tampilan kinerja maksimal perangkat pemerintahan. Kuantitas dan kualitas barang dan jasa publik mempedomani manajemen modern. Berbagai barang dan jasa publik yang diproduksi organisasi pemerintah memperhatikan suara masyarakat yang disalurkan dalam berbagai saluran komunikasi. Memproduksi barang atau jasa publik dapat dilihat dari proses yang berlangsung pada organisasi pemerintahan. Sebagai contohnya adalah proses menghasilkan surat ijin mendirikan bangunan (IMB), maka proses menghasilkan IMB itu dapat dilihat dari kegiatan aparatur memproses surat masuk, mengecek berkas, mengetik surat dan kordinasi dengan dinas terkait dan terakhir sampai selesai nya surat IMB itu. Semua kegiatan menghasilkan surat IMB itu dilakukan aparatur yang profesional dan akuntabel. Dinamika perkembangan menyelesaikan surat IMB itu memperhatikan budaya organisasi pemerintahan berlangsung. Kinerja maksimal aparatur akan mendorong kinerja beberapa bagian produksi IMB dan akhirnya menjadi kinerja maksimal organisasi pemerintah (misalnya Dinas Perijinan).

Kehadiran produk barang dan jasa publik akan mendorong kepercayaan kehadiran pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Kepercayaan publik (masyarakat) itu adalah bagian penting dalam proses bernegara atau berpemerintahan yang baik. Kepercayaan atas kehadiran kuantitas dan kualitas barang dan jasa publik memberikan gambaran bahwa Mendekatkan pelayanan dan memaksimalisasikan layanan dilakukan

pemerintah dengan maksimal. Kualitas dan kuantitas produk pemerintahan merupakan bagian pelaksanaan kewajiban pemerintahan dalam sistem pemerintahan yang baik. Partisipasi masyarakat muncul dengan sendirinya setelah terbangun kepercayaan kuantitas dan kualitas barang dan jasa publik yang dihasilkan pemerintah. Proses menghasilkan barang dan jasa publik tidak semata hanya menghasilkan barang dan jasa semata karena akan muncul feedback (umpan balik) berupa kepercayaan publik. Sebagai contoh dalam produk privat, apabila konsisten dan komitmen mempertahankan kuantitas dan kualitas produk tertentu maka akan muncul kesetiaan pada produk itu. Kesetiaan produk tersebut menjadi bagian sangat penting dalam proses produk organisasi privat karena memiliki hubungan dengan kinerja penjualan dan bertahan hidup organisasi privat. Proses memproduksi barang dan jasa publik merupakan bagian krusial dari pelayanan pemerintahan. Kalau barang atau jasa publik tidak kelihatan atau dapat dirasakan atau tidak ada maka hampir pasti partisipasi masyarakat akan cenderung rendah. Kehadiran barang dan jasa publik akan menerima umpan balik dari masyarakat. Umpan balik dari masyarakat merupakan masukan (input) bagi perbaikan masa depan. Umpan balik dari masyarakat atau bisa dikatakan partisipasi masyarakat menjadi satu kesatuan dalam sistem proses produksi barang dan jasa publik. Perbaikan atas kesalahan atau kekurangan kuantitas dan kualitas barang dan jasa publik menjadi bagian penting dalam kegiatan pemerintahan yang baik (Good Governance). Memperbaiki atau melengkapi kekurangan dalam proses menghasilkan barang dan jasa publik adalah kegiatan monitoring dan evaluasi kegiatan organisasi pemerintahan (merupakan bagian dari berpemerintahan yang baik).

Mengadministrasikan seluruh masukan perbaikan adalah kegiatan administrasi yang langsung dalam organisasi pemerintahan. Memilih dan memilih masukan perbaikan menjadi bagian komprehensif dalam penerapan manajemen yang baik. Menggumpulkan masukan, kritik, pemikiran dan sejenisnya menjadi energi besar dalam kegiatan memperkuat kualitas perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dari seluruh kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Perbaikan kekurangan kuantitas dan kualitas barang dan jasa publik dasar penting membangun kinerja organisasi yang mengedepankan prinsip pemerintahan yang amanah. Memberikan saran pendapat, ide pemikiran dan kritisasi dibutuhkan organisasi yang memproduksi barang dan jasa publik. Sejatinya partisipasi masyarakat berbentuk saran pendapat dibuat dalam dokumen perbaikan sehingga dokumen perencanaan atau dokumen masukan itu menjadi pengingat bagi organisasi yang memproduksi dan bagi masyarakat pengguna

produk barang dan jasa publik. Terpenuhinya kebutuhan masyarakat menjadi dasar mengoperasionalisasikan kegiatan merencanakan, melaksanakan dan mengawasi yang dilakukan organisasi pemerintahan. Ketersedian barang dan jasa publik menuntut kesetaraan posisi antara penyedia dengan pembeli barang dan jasa publik. Kesetaraan posisi itu akan mendorong kehadiran partisipasi dan kepercayaan publik (masyarakat) dalam mendukung keberadaan dan terciptanya harmonis antara pemerintah dengan masyarakat.

*Good Governance* tidak bisa dilakukan hanya organisasi pemerintahan semata tapi juga membutuhkan partisipasi masyarakat dalam memberikan masukan dan pendapat dan kehadiran sumber daya lainnya. Menghasilkan layanan berkualitas adalah dambaan semua organisasi baik privat maupun publik. Dimanika dan perkembangan situasi dan lingkungan memungkinkan layanan publik yang dihasilkan tidak sesuai dengan harapan dan atau kebutuhan masyarakat. Layanan publik berkualitas menjadi titik krusial dari seluruh proses keorganisasian dalam lingkungan organisasi pemerintahan. Keterbukaan data dan informasi dalam kegiatan pelayanan publik adalah faktor utama yang proses menghasilkan layanan maksimal itu. Menghasilkan layanan publik berkualitas adalah kegiatan organisasi pemerintahan dengan tetap memperhatikan prinsip manajemen publik. Membangun komunikasi dan kinerja yang sinergis semua pemangku kepentingan mendorong kemudahan dan kecepatan selesainya layanan publik. Kegiatan mengadiministrasikan dan mendokumentasi masukan, saran pendapat, ide pemikiran serta kritisasi pemangku kepentingan adalah faktor penting dalam proses mengambil kebijakan pemerintahan. Dengan adanya dokumen perencanaan, pelaksanaan, dan dokumen pengawasan maka aparatur memiliki bahan melaksanakan tugas dan pekerjaannya. Kinerja maksimal aparatur dan partisipasi masyarakat (bisadikatakan kinerja partisipasi masyarakat) merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dalam hubungan pemerintahan yang baik. Kuantitas dan kualitas barang dan jasa publik adalah output kinerja aparatur sedangkan partisipasi masyarakat adalah modal sosial dan juga modal pendukung kinerja maksimal aparatur. Memaksimalisasikan layanan publik adalah kegiatan pemerintahan sesuai dengan amanat perundangan yang berlaku. Produktivitas layanan pemerintahan merupakan barometer keberhasilan pelaksanaan tugas, fungsi dan kewenangan pemerintahan. Operasionalisasi program dan kegiatan pemerintahan dan pembangunan mengikuti berbagai kaidah manajemen yang profesional, akuntabel dan transparan. Keberhasilan menghasilkan layanan publik berkualitas akan mendorong dan membangkitkan partisipasi masyarakat dalam berbagai kegiatan pemerintahan dan pembangunan.

## **Bab 11**

# **Kolaboratif dalam Manajemen Publik**

### **11.1 Pendahuluan**

Istilah “kolaboratif” seperti judul di atas berarti “memiliki sifat kolaborasi” (KBBI). Sifat - sifat utama kolaborasi antara lain melakukan kerjasama antar pihak karena memiliki adanya kesamaan visi dan tujuan yang tidak mudah diwujudkan jika dikerjakan mandiri namun pihak-pihak tersebut tetap memiliki otoritas pengambilan keputusan secara independen. Istilah “manajemen publik” didefinisikan sebagai manajemen instansi pemerintah (Keban, 2004) sebagai salah satu stakeholder perihal kebijakan publik dan pelayanan publik. Istilah stakeholder menurut Hobley (Arviana, 2018) disamakan dengan pemangku kepentingan, umumnya digunakan untuk mendeskripsikan pihak-pihak yang memiliki kepentingan kepemimpinan dalam proses *collaborative governance*.

Ada dua peran stakeholder lainnya selain pemerintah yaitu privat dan Civil Society. Sebagai stakeholder pemerintah memiliki peran sebagai penggerak pemberdaya masyarakat, fasilitator serta monitoring dan evaluasi. Sedangkan Privat sebagai stakeholder mempunyai peran penyedia material atau jasa yang dibutuhkan publik. Civil society merupakan masyarakat pemberi investasi,

akses pasar, promosi dan kemitraan. Ketiga stakeholder tersebut memiliki peran yang berbeda-beda maka dibutuhkan adanya pembagian tugas, wewenang, tanggung jawab dan sebagainya terkait hubungan dalam sebuah pengelolaan perencanaan, identifikasi permasalahan, perancangan penyusunan strategi dan implementasi, monitoring serta evaluasi atas kebijakan dan pelayanan publik.

### **11.1.1 Manajemen publik sebagai kebijakan**

Menurut Overman (Keban, 2004) manajemen publik sebagai kebijakan dapat dikatakan merupakan integrasi antara merencanakan, mengorganisir dan mengendalikan sistem manajerial. Kebijakan itu sendiri adalah suatu aturan atau ketentuan yang sah dari institusi tersebut yang digunakan sebagai pedoman dasar untuk memimpin melakukan kegiatan bersama para anggota dalam upaya mencapai tujuan yang disepakati. Manajemen publik sebagai kebijakan merupakan pengaturan dari dalam organisasi publik itu sendiri. Tidak hanya sekedar mencapai profit atau keuntungan institusi semata-mata tetapi juga memiliki kemampuan memecahkan masalah, mudah menyesuaikan diri dengan lingkungannya.

### **11.1.2 Manajemen publik sebagai pelayanan**

Salah satu penyebab utama perubahan pelayanan terhadap publik adalah adanya tuntutan terhadap kebebasan individu (HAM) yang meningkat dan memengaruhi pola kehidupan bernegara dan bermasyarakat di mana masyarakat yang merupakan kumpulan individu-individu secara umum menilai kelayakan pemerintah dari mampu atau tidaknya meraih kepercayaan masyarakat atau publik itu sendiri yang sering disebut dengan istilah public trust atau kepercayaan publik. Hal di atas memberikan pemahaman bahwa pemerintah sebaik dan sebagus apapun tidak mampu bertahan ketika gagal meraih kepercayaan publik. Kebijakan pemerintah menjadi tidak efisien dan mengena pada target karena masyarakat sudah menolak atas pelayanan tersebut.

Sebagai contohnya, sasaran institusi pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Sejarah tentang keberadaan tanda pengenal dan mengalami transformasi mulai tahun 1976. Diawali perubahan design laminating sejak tahun 1978 dan menjadi KTP kuning periode tahun 2002-2004. Akhirnya terbitlah KTP Nasional pada tahun 2004. Kartu Tanda Penduduk Nasional kemudian berubah bentuk menjadi kartu tanda penduduk dengan sistem elektronik yang

lebih canggih karena memiliki sistem pengidentifikasi khusus untuk tiap individu.

Kesimpulannya pelayanan publik di atas merupakan potret upaya pemerintah untuk memperbaiki pelayanan sebagai komitmen kebijakan kepada publik sesuai perkembangan situasi masa kini. Hal di atas merupakan jawaban pemerintah terhadap harapan publik yang menginginkan solusi dari maraknya pungutan liar atau calo-calo pengurusan administrasi seperti calo KTP, calo pengurusan KK dan sebagainya, yang dilakukan dengan sembunyi-sembunyi dan perilaku petugas yang cenderung angkuh dan arogan. Perlakuan kepada publik seperti itu jelas semakin menyulitkan masyarakat karena kebutuhannya menjadi tidak terlayani dengan baik. Masyarakat menjadi trauma karena pengalaman tidak berkesan atas pelayanan buruk yang didapatkan. Jika kondisi demikian berlarut-larut maka kolaborasi yang terjadi antara pemerintah dan masyarakat belumlah optimal dan maksimal.

Untuk mengantisipasi kondisi yang tidak diharapkan, pemerintah menerbitkan regulasi tentang pelayanan untuk publik yang mencakup tiga kategori sebagai berikut:

1. Kategori layanan administrasi. Contohnya melayani kebutuhan masyarakat seperti Kartu Keluarga, Akte Pernikahan, Akte Perceraian, Kartu Identitas Anak, Akte Kematian.
2. Kategori layanan barang. Contohnya melayani sarana dan prasarana jaringan infrastruktur untuk publik. Seperti jaringan komunikasi, jaringan PLN, jaringan PDAM.
3. Kategori layanan jasa. Contohnya melayani kebutuhan jasa seperti keadilan, keamanan, mobilitas, wisata, informasi dan teknologi.

Di era milenial saat ini yang menjadi masalah utama dan berdampak fatal dari pelayanan publik adalah peningkatan kualitas pelayanan itu sendiri. Sebagai potret pelayanan publik era milenial, hampir seluruh data segera ditemukan lewat kecanggihan teknologi digital. Pemerintah pun mau tidak mau memanfaatkan kecanggihan teknologi digital sebagai upaya mempermudah akses, kecepatan serta ketepatan layanan bagi para masyarakat pengguna layanan tersebut. Perubahan teknologi digitalisasi yang dinamis dapat digunakan untuk meningkatkan kinerja manajemen publik agar kepercayaan masyarakat dapat diperoleh.

Contoh manajemen publik sebagai pelayanan adalah adanya wadah atau tempat mengadu yang umum disebut Pengaduan Pelayanan. Tempat Pengaduan Pelayanan tersebut menampung semua masukan tentang segala permasalahan yang dirasakan dan ditemui masyarakat. Ketidakpuasan atas pelayanan yang diberikan pihak pemerintah dan pihak swasta sebagai mitra kerjasama masyarakat bisa dilaporkan kepada pihak yang berwenang mengelola pengaduan masyarakat tersebut. Bentuk aduan bisa berupa tanggapan, kritikan, saran, usul maupun klaim serta ide inovasi maupun kreativitas kepada penyelenggara pelayanan secara langsung atau tidak langsung.

## 11.2 Apa itu Kolaboratif ?

Untuk mewujudkan profit bisa melakukan integrasi dengan pihak lain. Hubungan integrasi ini terjadi manakala tidak dimungkinkan penyelesaian suatu pekerjaan karena kemampuan yang dimiliki sangat terbatas. Hubungan tersebut memiliki istilah collaborative atau bersifat kolaborasi. Di masa kini, kolaboratif sudah jamak dilakukan dengan pihak lain secara bahu membahu dan gotong royong. Keuntungan dengan berkolaborasi yang diperoleh adalah menciptakan jejaring atau networking dan manfaat yang lebih luas. Menurut Stuart Waters (2012) kolaborasi dilakukan ketika sudah memiliki permasalahan kompleksitas dalam penyelesaian pekerjaan yang menuntut hasil optimal dan maksimal yang tinggi. Hal yang paling penting dan mendesak adalah bagaimana dapat meningkatkan kapasitas untuk membangun kolaborasi yang efektif dengan lintas orang, lintas budaya dan lintas disiplin ilmu. Kolaborasi itu sendiri sebenarnya adalah jalinan hubungan, nilai-nilai, ketakutan dan kerentanan dari masing-masing pihak.

### 11.2.1 Pengertian kolaborasi

Menurut Emily R. Lai (2011), kolaborasi merupakan interaksi bersama, ada keterlibatan antar pihak-pihak dan saling ketergantungan. Kolaborasi saat ini dinyatakan sebagai hubungan antar pihak-pihak yang saling menyepakati adanya ikatan dan perjanjian untuk berbagi informasi, sumber daya, tanggung jawab, manfaat dalam mencapai dan mewujudkan tujuan secara bersama-sama pada kedudukan yang setara. Kolaborasi juga merupakan integrasi dari pihak-pihak yang menunjukkan itikad menggabungkan pemikiran untuk bekerja

bersama-sama. Menurut Gray (1989) juga menyatakan bahwa kolaborasi merupakan landasan proses berpikir para stakeholder dalam upaya menemukan solusi permasalahan secara bersama-sama. Dari pendapat para ahli di atas, disimpulkan bahwa kolaborasi merupakan sebuah kegiatan bekerja bersama disertai adanya hubungan erat antara pihak pemerintah, pihak swasta dan pihak masyarakat.

Pemahaman kolaborasi dikelompokkan menjadi dua yaitu:

- a Kolaborasi sebagai proses. Adalah cara-cara bagaimana mengelola kolaborasi secara institusional.
- b Kolaborasi sebagai pengertian secara normatif. Adalah aspirasi dari pemerintah dalam berinteraksi dengan privat dan civil society sebagai mitranya menggunakan model kolaborasi dalam implementasi peraturannya.

### 1. Kolaborasi sebagai proses

Gray (1989) mendeskripsikan sebagai tahapan berpikir dari pihak-pihak yang terlibat dan memiliki problem yang berbeda untuk mengupayakan jalan keluar dengan segala keterbatasan pemikiran dan kemampuan pihak yang terlibat. Sebagai proses, kolaborasi merupakan interaksi jangka panjang yang berkesinambungan dan berkelanjutan. Institusi non profit oriented memiliki karakteristik umum seperti memiliki aset sumber daya berasal dari sumbangan dan tidak menerima imbalan. Menghasilkan produk tanpa mengumpulkan laba secara khusus kepada entitasnya dan kepemilikan secara mutlak.

Sebagai contoh dalam bidang bisnis jika dengan profit oriented, kolaborasi mengacu pada karakteristik yaitu:

1. Strategi memenangkan kompetisi.
2. Menjadi tempat sharing bersama atas pelayanan stakeholder baik yang diterima maupun yang diberikan.
3. Menyusun kesepakatan bersama.
4. Berbagi sumber daya yang langka.
5. Kesempatan melakukan merger dan akuisisi.

Langkah kolaborasi sebagai proses memiliki tiga tahapan sebagai berikut:

- a. Identifikasi permasalahan.

Menemukan inti masalah, mencari sumber - sumbernya kemudian melakukan kerjasama antar pihak.

- b. Direction Setting.

Menentukan dasar peraturan, menyatukan informasi yang dimiliki meneliti pilihan dan membuat kesepakatan.

- c. Implementasi.

Penerapan dan pelaksanaan harus selalu dimonitor.

2. Kolaborasi sebagai pengertian secara normatif.

Kolaborasi yang dilakukan antara pihak-pihak stakeholder dengan mematuhi ketat peraturan yang ada, berpegang teguh pada aturan yang berlaku pada saat tersebut. Peraturan pemerintah tersebut jelas menyiratkan adanya kolaborasi secara normatif. Seperti harus memiliki kesempatan terjadinya pertukaran informasi, level kepercayaan masyarakat yang tinggi, pembagian sumber daya yang saling menguntungkan, adanya komitmen, kegiatan penyusunan tujuan dan strategi bersama, dan atau munculnya lembaga atau institusi baru.

### **11.2.2 Manfaat kolaborasi.**

Beberapa manfaat dari kolaborasi antara lain memberi pengalaman sebagai budaya kerja baru di era masa kini, menghasilkan kepercayaan dalam interaksi dan integritas bersama, menemukan solusi terobosan baru, semua pihak yang berkolaborasi menerima umpan balik sesuai kondisi masing-masing, saling membangun suasana yang kondusif agar tujuan pekerjaan tercapai sesuai target dan menguntungkan, komunikasi antar pihak dapat terjalin secara intensif dan transparan, saling mengetahui kekurangan dan kelebihan masing-masing pihak, dapat mengembangkan jaringan yang lebih luas, kuat dan produktif.

### **11.2.3 Tujuan kolaborasi**

Melakukan kolaborasi memiliki beberapa tujuan antara lain kemudahan menjalin komunikasi dengan pihak lain secara lebih intens dan menjadi ajang

diskusi untuk mendapatkan ide atau inspirasi baru. Membuat penyelesaian suatu pekerjaan menjadi lebih ringan dan mudah karena beban kerja terbagi, efisiensi tercapai serta membuka kesempatan berkembang secara profesional. Mengatasi sejumlah hambatan yang bisa disebabkan karena kurangnya tenaga ahli, tidak tersedia cukup waktu, membutuhkan biaya yang sangat besar, tidak sanggup bersaing dengan kompetitor jika sendirian.

#### **11.2.4 Bentuk-bentuk kolaborasi**

Bentuk kolaborasi menurut posisi atau kedudukan yaitu kolaborasi vertikal dan kolaborasi horizontal. Kolaborasi vertikal adalah hubungan dua atau lebih pihak dari tingkat atau level yang berbeda untuk berbagi tanggung jawab. Sedangkan kolaborasi horizontal adalah hubungan antar pihak pada tingkat atau level sederajat untuk memungkinkan kerjasama yang lebih mudah dalam mewujudkan tujuan bersama. Kolaborasi primer adalah penggabungan beberapa pihak menjadi satu grup yang lebih besar. Individu yang bekerja umumnya lebih senang menjadi bagian sebagai anggota daripada bekerja sendiri. Kolaborasi sekunder tampak pada kehidupan masyarakat yang modern, perilakunya lebih individualis dan menggunakan perhitungan dan kolaborasi tersier adalah hubungan kerja para oportunistis.

#### **11.2.5 Unsur-unsur kolaborasi**

Terdapat beberapa unsur kolaborasi yang biasa ditemukan antara lain:

1. **Collaborative Culture.** Budaya kolaborasi yang merupakan perpaduan antar level atau antar komposisi, gabungan pengalaman dan kemampuan, memiliki kesamaan tujuan dan kesadaran adanya kepentingan bersama yang lebih besar dibandingkan kepentingan masing-masing individu.
2. **Collaborative Leadership.** Kepemimpinan kolaborasi yang mencerminkan perpaduan struktural, bisa saja berbasis perbedaan etnis, suku, agama, ras, dan antar golongan bahkan gender dalam satu wadah kepemimpinan. Bersama untuk mencapai tujuannya dengan menggerakkan semua potensi sumber daya manusia dan aset terkait yang dimiliki.

3. Collaborative visioning. Menurut Bleeke (1993) bahwa di masa depan dibutuhkan kerjasama lebih intens dan fokus pada pencapaian nilai tambah.
4. Collaborative Team Process. Adanya kerjasama atau teamwork dalam budaya kolaborasi secara profesional dan masing-masing bertanggungjawab terhadap kesuksesan pencapaian tujuan bersama dengan ketrampilan yang dimiliki.
5. Collaborative Structure. Struktur organisasi bottom-up kolaborasi memanfaatkan saling ketergantungan pihak-pihak untuk mencapai hasil global yang optimal.

### **11.3 Kolaborasi dalam manajemen publik**

Konsep kolaborasi dalam manajemen publik memaparkan keterkaitan kolaborasi sebagai konsep kerjasama terlebih jika semua peran dan kedudukan stakeholder menjadi penting dalam suatu entitas. Istilah kolaborasi memang masih dianggap memiliki sinonim dengan kata kooperatif, partnership, kemitraan, teamwork dan kerjasama. Namun dalam manajemen publik dengan peran tiga stakeholder yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat, istilah kolaborasi lebih cenderung dekat dengan istilah kemitraan. Makna kemitraan dalam manajemen publik antara lain menjadi jalan keluar atau solusi dari permasalahan atau konflik yang dialami bersama, yang tidak mungkin selesai jika ditangani sendiri-sendiri. Kemitraan juga memperjelas hal-hal yang menjadi tugas, wewenang dan tanggungjawab masing-masing stakeholder sehingga tidak tumpang tindih dan kacau. Sharing antar stakeholder yang terjadi dapat memunculkan ide dan kreativitas yang sebelumnya tidak pernah terlintas di pikiran masing-masing. Juga menjadi ajang saling komunikasi secara intensif, menyamakan persepsi, saling pengertian serta membangun komitmen dan konsisten bersama.

### 11.3.1 Makna dan konsep kolaboratif dalam manajemen publik

Kolaborasi sejatinya merupakan hubungan erat antar organisasi. Menurut Loffer (Nanang, 2012) ketika problem bersama tak dapat dihadapi dan diselesaikan hanya oleh otoritas publik maka saatnya dibutuhkan peran unsur lain seperti pemerintah dan civil society melalui mediasi atau self regulation yang lebih efektif dan efisien. Pernyataan Loffer menunjukkan bahwa kolaborasi merupakan suatu konsep yang menjelaskan ketergantungan dan bagaimana intensitas hubungan antar pihak terbentuk dalam rangka mengelola suatu masalah tertentu.

Menurut Gideon (Nanang, 2012) jika dua pihak bekerja saling mengisi, saling melengkapi pada tingkatan dan intensitas yang tinggi, itulah makna *Collaborative*. Hubungan yang bersifat kolaborasi antara pemerintah dengan pihak publik yaitu:

1. Kepentingan dua pihak yang memang saling tergantung.
2. Kepentingan mencapai tujuan secara bersama-sama dan kepercayaan yang tinggi.
3. Keuntungan dan manfaat yang diperoleh dua pihak melampaui yang diinginkan.
4. Adanya keadilan dan shared power.
5. Komitmen untuk berbagi menggunakan transparansi.

Foster (Nanang 2012) menjelaskan konsep kolaborasi sebagai berikut:

- a Dua pihak saling memberikan shared vision yang menjadi dasar untuk merumuskan kontribusi untuk mewujudkan shared vision tersebut.
- b Melibatkan kegiatan penggabungan dan saling berbagi sumber daya diantara para pihak yang bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama, antara lain resiko, liabilitas, manfaat.
- c Intensitas hubungan antar pihak sangat tinggi dan transformatif dan independen.

### 11.3.2 Pola kolaboratif dalam manajemen publik

Menurut Henry (1995), ada tiga pola kolaboratif dalam manajemen publik yaitu:

1. Intergovernmental service transfer.

Pelayanan transfer antar pemerintah.

2. Intergovernmental service contract.

Pelayanan kontrak antar pemerintah. Salah satu pihak membayar pihak lain dalam lingkup instansi pemerintah dan tupoksi pekerjaan yang berbeda namun saling menunjang.

3. Perjanjian layanan bersama.

Membuat perjanjian bersama untuk saling mengelola dan mengatur hal-hal yang disepakati dalam menjalankan kolaborasi manajemen publik.

### 11.3.3 Nilai-nilai dasar kolaborasi

Adapun nilai-nilai dasar kolaborasi sebagai pedoman dan landasan pengembangan hubungan antar pihak sebagai berikut:

1. Saling menghormati. Kemauan saling memberikan perlakuan hormat kepada pihak lain secara jujur dan sesuai etika karena pihak-pihak yang berkolaborasi pasti menginginkan posisi yang kuat.
2. Penghargaan dan integritas.

Integritas berkaitan erat dengan prinsip hidup yang diterapkan secara konsisten dalam segala situasi. Menganggap institusi atau organisasi sebagai bagian dari dirinya sendiri dan mau menyatu dalam rangka mengembangkan instansi atau organisasinya.

3. Kesepakatan. Membuat kesepakatan tentang segala sesuatu dalam kaitannya dengan hubungan kerja. Mengakomodir keinginan pada level menang-menang dengan menyingkirkan sementara ego masing-masing pihak.

4. Hubungan saling percaya. Mutlak untuk bisa percaya kepada pihak lain dan dipercaya oleh pihak lain pula supaya meminimalisir terjadinya konflik.
5. Tanggung jawab penuh dan tanggung gugat. Fokus pada bidang pekerjaannya dan bertanggungjawab pada hasil pekerjaannya.
6. Pengakuan dan perkembangan. Sebagai contoh memberi reward sebagai motivasi dalam bekerjasama atau bermitra dengan pihak lain.

## 11.4 Inovasi kolaboratif dalam manajemen publik

Tiga stakeholder dapat meningkatkan kuantitas dan kualitas hasil inovasi yang ada di sektor publik dan dilakukan secara transparan dengan implementasi inovasi kolaboratif yang dimulai dari shared vision kemudian identifikasi dan seleksi sumber daya aset yang dimiliki masing-masing pihak. Aset dapat berupa intangible (tak berwujud) dan tangible (berwujud). Keterlibatan beragam individu dari berbagai pihak membuat implementasi menjadi kuat karena semua pihak yang berpartisipasi ikut bertanggung jawab atas pelaksanaan kolaborasi. Pengelolaan inovasi kolaborasi membutuhkan deteksi top-down atau pun bottom up.

Sebagai contohnya penerapan inovasi kolaboratif pada pelayanan administrasi kependudukan dan pencatatan sipil dengan pihak swasta. Bekerja dan bermitra dengan beberapa perusahaan swasta sekaligus dalam rangka mengoptimalkan data kependudukan untuk e-KYC (electronic-know your customer). Perusahaan swasta yang ikut berkolaborasi dalam operasional manajemen publik Kependudukan dan Pencatatan Sipil antara lain perusahaan swasta berbasis teknologi seperti Nodeflux, Nebula Surya Corpora, PrivyID. Beberapa bank turut pula berkolaborasi seperti Bank BNI, Bank BNI PJAP, Bank Yudha Bakti, Bank Artos. Selain itu turut pula berkolaborasi manajemen pajakku.

Keunggulan dari inovasi teknologi yang disepakati adalah autentikasi berdasarkan pengenalan wajah, sehingga potensi penyalahgunaan data terhindarkan. Seperti diketahui, ada banyak data - data palsu yang beredar di masyarakat. Institusi yang berkolaborasi tersebut memiliki ijin akses pada

database Ditjen Dukcapil. Hanya perusahaan yang sudah terdaftar pada instansi Dukcapil yang bisa melakukan verifikasi data pelanggannya ke basis data. Sedangkan peran PrivyID adalah startup pengembang platform tanda tangan digital. Lewat kolaborasi dengan Dukcapil yang memiliki otoritas terhadap data kependudukan Indonesia dapat memanfaatkan informasi untuk melakukan verifikasi tanda tangan digital. PrivyID juga memperoleh hak akses namun sebatas pada akses kependudukan saja. Keamanan dan kerahasiaan data base tetap menjadi prioritas utama instansi Dukcapil.

Kolaboratif dalam manajemen publik mengaitkan hubungan peran bersifat kerjasama atau mitra antar tiga stakeholder yaitu peranan sebagai pihak pemerintah, peranan sebagai pihak swasta dan peranan sebagai masyarakat sipil. Manakala segitiga hubungan peranan tersebut dioptimalisasi dengan inovasi dan kreativitas dalam upaya melayani kepentingan masyarakat khususnya, diharapkan menjadi desain baru tatanan hubungan yang bersifat kolaborasi dalam manajemen publik di era milenial.

# Daftar Pustaka

- Abdulsyani, (2007), Sosiologi Skematika, Teori, dan Terapan, Jakarta: Bumi Aksara, h.156.
- Agustino, Leo. (2012). Dasar-Dasar Kebijakan Publik. Bandung : CV. Alfabeta
- Ahmad, Jamaluddin. (2012) Perjalanan Old Public Administration (OPA), New Public Management (NPM), New Public Service (NPS) Menuju Manajemen Publik Kelas Dunia. Jurnal Praja.
- Andrew B. Whitford, Soo-Young Lee, Taesik Yun& Chan Su Jung; (2010), Collaborative Behavior And The Performance Of Government Agencies, International Public Management Journal,13:4, 321-349.26.
- Asim, Z. and Sorooshian, S. (2019) ‘Exploring the role of knowledge, innovation and technology management (KNIT) capabilities that influence research and development’, Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity. MDPI Multidisciplinary Digital Publishing Institute. doi: 10.3390/joitmc5020021.
- Atreya, Binod & Armstrong Anona. (2002). “A Review of the Criticisms and the Future of New Public Management,” Melbourne: Working Paper 7/2002.
- Axelsson, K., Melin, U. and Lindgren, I. (2013) ‘Public e-services for agency efficiency and citizen benefit - Findings from a stakeholder centered analysis’, Government Information Quarterly. Elsevier Ltd, 30(1), pp. 10–22. doi: 10.1016/j.giq.2012.08.002.
- Badan Diklat. (2014). Koordinasi dan Kolaborasi. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia.
- Basuki, Agung. (2014) Implementasi Paradigma Baru Pemerintahan dalam Manajemen Pemerintahan Daerah. Jurnal Lingkar Widya swara. ([www.juliwi.com](http://www.juliwi.com)) Edisi 1 No. 2, Apr – Jun 2014, p.27 – 33

- Benington, John; Moore, M. H. (2011) 'Public Value in Complex and Changing Times', in *Public value: Theory and practice*, p. 304.
- Bingham, Lisa Blomgren and O'Leary, Rosemary, 2015, *Big Ideas in Collaborative Public Management*, Published by Routledge 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon OX14 4RN 711 Third Avenue, New York, NY 10017,USA.
- Bountouri, L. (2017) 'Digitization', in *Archives in the Digital Age*. Elsevier, pp. 29–36. doi: 10.1016/b978-1-84334-777-4.00003-7.
- Bouwman, H. et al. (2018) 'The impact of digitalization on business models', *Digital Policy, Regulation and Governance* . Emerald Group Publishing Ltd., 20(2), pp. 105–124. doi: 10.1108/DPRG-07-2017-0039.
- Brennen, J. Scott and Kreiss, D. (2016) 'Digitalization', in *The International Encyclopedia of Communication Theory and Philosophy*. Wiley, pp. 1–11. doi: 10.1002/9781118766804.wbiect111.
- Brennen, J.S. and Kreiss, D. (2016) 'Digitalization', in *The International Encyclopedia of Communication Theory and Philosophy*. Chichester: Wiley-Blackwell, pp. 556–566.
- Brinkerhoff, Derrick W.; Brinkerhoff, J. M. (2015) 'PUBLIC SECTOR MANAGEMENT REFORM IN DEVELOPING COUNTRIES: PERSPECTIVES BEYOND NPM ORTHODOXY', *Public Administration and Development*, 35, pp. 222–237.
- Budi Setiyono. (2014). *Pemerintah dan Manajemen Sektor Publik*. Jakarta : Buku. Seru.
- Caiden, Gerald E. and Seidentopl. Hainrich. (1982). *Strategies for Administrative Reform*. Lexington Books. Massachusetts Toronto.
- Caves, R. W. (2005) *Encyclopedia of the City*. London and New York: Routledge.
- Daft, Richard L. (2000). *MANAGEMENT*, fifth Edition by Harcourt, Inc.
- Darwin, Muhamdijir, (1994), *Teori Organisasi Publik*, Magister Administrasi Publik UGM, Yogyakarta.
- Daryanto, Arief. (2006). *Pengantar Manajemen Publik*. Bogor (Presentasi Program Manajemen dan Bisnis ITB).

- De Vries, Michiel; Nemec, J. (2013) 'Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths', *International Journal of Public Sector Management*, 26(1), pp. 4–16.
- Deloitte China (2014) What is Public-private Partnerships?, Real Estate. Available at: <https://www2.deloitte.com/cn/en/pages/real-estate/articles/what-is-public-private-partnerships.html> Page.
- Denhardt, Janer V, and Robert B. Denhardt. (2003). *The New Public Service: Serving Not Steering*. New York: M. E. Sharpe.
- Denhardt, Janet V. and Denhardt, Robert B. (2003). *The New Public Service: Serving, not Steering*. New York: M.E. Sharpe. Inc
- Dennis A. Rondinelli. (2006). Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens. 7th Global Forum on 308 Reinventing Government Building Trust in Government 26-29 June 2007, Vienna, Austria. A United Nations Publication No.: ST/ESA/PAD/SER.E/ Printed in the United States of America.
- Djumara Noorsyamsa, (2008), Negosiasi, Kolaborasi dan Jejaring Kerja. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara-RI,
- Djumara, Noorsyamsa, (2008), Modul 4 Pengembangan Budaya Kerja Aparatur, Diklat Teknis manajemen Sumber Daya Manusia Pegawai Negeri Sipil (Human Resource Management). Departemen Dalam Negeri dan Lembaga Administrasi Negara.
- Dwiyanto, Agus (editor), (2006). Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik. Jogjakarta : UGM Pres.
- Dwiyanto, Agus, (2001), *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, Yogyakarta,
- Dwiyanto, Agus, (2015), *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Ebbers, W. E., Pietersen, W. J. and Noordman, H. N. (2008) 'Electronic government: Rethinking channel management strategies', *Government Information Quarterly*, 25(2), pp. 181–201. doi: 10.1016/j.giq.2006.11.003.

- Edward M. Marshal. (1995). *Transforming The Way We Work: The Power of The Collaborative Work Place*.American Association Management (AMACOM).
- Endraswara, Suwardi. (2016). *Metodologi Penelitian Ekologi Sastra Konsep,, Langkah, dan Penerapan*. Yogyakarta: CAPS.
- Falk, S., Rommele, A. and Silverman, M. (2017) 'Theory and Foundations of Digital Government', in Falk, S., Rommele, A., and Silverman, M. (eds) *Digital Government: Leveraging Innovation to Improve Public Sector Performance and Outcomes for Citizens*. Switzerland: Springer International Publishing, pp. 3–24.
- Ferlie, Ewan; Fitzgerald, L. (2002) 'The sustainability of the New Public Management in the UK', in *New public management: Current trends*, pp. 341–352.
- Fernanda, Desi. (2006). Paradigma New Public Management (NPM) Sebagai Kerangka Reformasi Birokrasi Menuju Kepemerintahan Yang Baik (Good Governance) di Indonesia. *Jurnal Borneo Administrator: Media Pengembangan dan Inovasi Sistem Administrasi Negara*. Vol 02 No 3.
- Frach, L., Fehrman, T. and Pfannes, P. (2017) 'Measuring Digital Government: How to Assess and Compare Digitalisation in Public Sector Organisations', in Falk, S., Rommele, A., and Silverman, M. (eds) *Digital Government: Leveraging Innovation to Improve Public Sector Performance and Outcomes for Citizens* Leveraging Innovation to Improve Public Sector Performance and Outcomes for Citizens. Switzerland: Springer International Publishing, pp. 25–38.
- Gibson, James L, John M. Ivancevich dan James H. Donnelly Jr. (2005). *Organizations: Behaviour, Structure and Process*. New York: McGraw-Hill.
- Giddens, Anthony. (1989). *Sociology*, Oxford: Polity Press.
- Gray, Barbara, (1989). *Collaborating: Finding common ground for multi-party problems*. San Francisco, CA: J ossey-Bass.
- Große Kamphake, A. (2020) 'Digitization in Controlling', in *Digitization in Controlling*. BestMasters. Springer Fachmedien, Wiesbaden (BestMasters). doi: 10.1007/978-3-658-28741-2.

- Hardiyansyah. (2018). KUALITAS PELAYANAN PUBLIK. Yogyakarta : Gava Media
- Harrison, L.E. & Huntington. (2000). "Culture Matters How Values Shape Human Progress," New York: Basic Books.
- Haryono, Nanang, (2012). Jejaring Untuk Membangun Kolaborasi Sektor Publik. Universitas Airlangga Surabaya. Jejaring Administrasi Publik. Th IV. Nomor 1, Januari-Juni2012.
- Heeks, R. and Bailur, S. (2007) 'Analyzing e-government research: Perspectives, philosophies, theories, methods, and practice', *Government Information Quarterly*, 24(2), pp. 243–265. doi: 10.1016/j.giq.2006.06.005.
- Henry, N. (1995). Public Administration and Public Affairs. Sixth Edition. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice –Hall).
- Hodge, G. A. and Greve, C. (2007) 'Public – Private Partnerships: An International Performance Review', *Public Administration Review*, (May/June), pp. 545–558.
- Hodgkinson, I. R. et al. (2017) 'Toward a public service management: past, present, and future directions', *Journal of Service Management*. Emerald Group Publishing Ltd., pp. 998–1023. doi: 10.1108/JOSM-01-2017-0020.
- Hood, C. (2002) 'Controls, Bargains, and Cheating: The Politics of Public Service Reform', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(3), pp. 309–332.
- Hood. C. (1991). "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, 69 (spring): 3-19.
- Hopwood, Anthony and Tomkins, Cyril (Editor) (1984). *Issues in Public Sector Accounting*. Oxford: Philip Allan
- Hughes, Owen E. (1994). "Publik Management and Administration; and Introduction," New York: ST. Martin's Press Inc.
- Hughes, Owen E. (1994). *Public Management And Administration, An Introduction*, London: Martin Press
- J. Stevven Ott, Albert C. Hyde, Jay M. Shafritz, (1991). *Public Management The Esential Readings*, Ed-Cetak Ulang, Lyceum Books/Nelson-Hall.

- Jansen, A. and Ølnes, S. (2016) 'The nature of public e-services and their quality dimensions', *Government Information Quarterly*. Elsevier Ltd, 33(4), pp. 647–657. doi: 10.1016/j.giq.2016.08.005.
- Jatinverma (2019) Public Private Partnership, Jatinverma.
- Jay M. Syafritz & Albert C. Hyde (1997), *Classic Of Public Administration*, Books/Cole series in public admnistration, 4 berilustrasi, Harcourt Brace College Publizher.
- Jones, L.R.; Kettl, D. F. (2006) 'ASSESSING PUBLIC MANAGEMENT REFORM STRATEGY IN AN INTERNATIONAL CONTEXT', *Comparative Public Administration: The Essential Readings Research in Public Policy Analysis and Management*, 15, pp. 883–904.
- Juliani, F. and de Oliveira, O. J. (2016) 'State of research on public service management: Identifying scientific gaps from a bibliometric study', *International Journal of Information Management*. Elsevier Ltd, 36(6), pp. 1033–1041. doi: 10.1016/j.ijinfomgt.2016.07.003.
- Keban, T. Yeremias. (2004). "Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik," Yogyakarta: Gava Media.
- Keban, Yeremias T. (2008). *Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori, dan Isu* Edisi Kedua. Yogyakarta : Gaya Media.
- Keban, Yeremis T. (2005). *Indikator Kinerja Pemda: Pendekatan Manajemen dan Kebijakan*. Makalah. MAP UGM, Yogyakarta.
- Kettl, Donald. (2002). *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press
- Keuangan, K. (2019) Pokok-Pokok Reformasi Perpajakan 2017-2018, Hukum Online. Available at: <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5c6d374ac4dbe/pokok-pokok-reformasi-perpajakan-periode-2017-2018?page=2> (Accessed: 26 October 2020).
- Keuangan, K. (2020) Dirjen Pajak Jelaskan Reformasi Perpajakan, Kementerian Keuangan. Available at: <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/dirjen-pajak-jelaskan-reformasi-perpajakan/> (Accessed: 26 October 2020).

- Koesmono. (2005), Penilaian kinerja dan pengembangan karyawan. BPFE: Yogyakarta.
- Komarudin. (2014). Reformasi Birokrasi dan Pelayanan Publik. Jakarta : Genesindo
- Kotarba, M. (2017) 'Measuring Digitalization-Key Metrics', *Foundations of Management*, 9(1), pp. 123–138. doi: 10.1515/fman-2017-0010.
- Kotler, P. and K.I. Keller. (2012). *Marketing Management*, 14th ed. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education Inc.
- Kuncoro, Mudrajad. (2007). *EKONOMIKA INDUSTRI INDONESIA*. Yogyakarta : ANDI.
- Kurniawan, Agung. (2005). *Transformasi Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Penerbit Pembaharuan
- Lai, Emily R. (2011); *Collaboration: A Literature Review*, p: 1-48.
- Leão, H. A. T. and Canedo, E. D. (2018) 'Best practices and methodologies to promote the digitization of public services citizen-driven: A systematic literature review', *Information* (Switzerland), 9(8). doi: 10.3390/info9080197.
- Lerch, C. and Gotsch, M. (2015) 'Digitalized product-service systems in manufacturing firms: a case study analysis', *Research-Technology Management*, 58(5), pp. 45–52.
- Lestari G, Endang dan M.A.Maliki. (2001). *Negosiasi, Kolaborasi dan Jejaring Kerja*. LAN-RI.
- Lindgren, I. et al. (2019) 'Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services', *Government Information Quarterly*. Elsevier Ltd, 36(3), pp. 427–436. doi: 10.1016/j.giq.2019.03.002.
- Macdonald, J.J. (1991). 'Sociology: Third Edition," New Jersey: Prentice Hall.
- Mahmudi. (2003), Studi Kasus Sebagai Strategi Riset Untuk Mengembangkan Akuntansi Sektor Publik, *Jurnal Akuntansi Dan Auditing Indonesia*, Vol 7, No 1.
- Mahmudi. (2003). "New Public Management (NPM): Pendekatan Baru Manajemen Sektor Publik," *Sinergi*, Vol 6 No. 1, hal 69-76.

- Mahmudi. (2005). *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta : Upp AMP YKPN
- Mahsun, F. Sulistyowati & Heribertus A. Purwanugraha. (2012). “Akuntansi Sektor Publik,” Yogyakarta: BPFE Yogyakarta.
- Mahsyar, Abdul. (2011). *MASALAH PELAYANAN PUBLIK DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF ADMINISTRASI PUBLIK*. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar, OTORITAS, Vol 1 No 2.
- Mardiasmo. (2006). ‘Pewujudan Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui Akuntansi Sektor Publik: Suatu Sarana Good Governance,’ *Jurnal Akuntansi Pemerintah*, Vol. 2, No. 1, hal 1 - 17
- Marshall, Edward M, (1995), *Transforming The Way We Work: The Power of the Collaborative Work Place*.
- Mc Kevitt, David & A. Lawton. (1994). “Publik Sector Management : Theory, Critique, and Practice,” Great Britain: Cromwell Press.
- Minogue, Martin (2000) New publick management jurnal diambil dari : <http://rizawhy.blogspot.com/2011/03/public-management-new-public.html?m=1> diakses tanggal 10 Oktober 2020.
- Moenir, A.S., (2006), *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, PT. Bumi Aksara, Jakarta.
- Mukarom, Zaenal. (2016). *Membangun Kinerja Pelayanan Publik*. Bandung : Pustaka Setia
- Muluk, Khairul. (2007). *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah: Sebuah Kajian Administrasi Publik dengan Pendekatan Berpikir Sistem*. Malang: Lembaga Penerbitan dan Dokumentasi FIA-Unibraw
- Mulyadi, Dedi. Dan Gedeona, Hendrikus T. (2017). *DEMOKRASI, GOVERNANCE DAN RUANG PUBLIK DALAM KAJIAN ADMINISTRASI PUBLIK*. Bandung : CV. Alfabeta.
- Narwoko Dwi J, (2004), *Sosiologi Teks Pengantar dan Terapan*, Jakarta: Prenada Media.
- Nor,Ghofur. (2005), *Manajemen Publik Pada Pemerintahan*. Cetak Pertama,Jakarta : BumiAngkasa.

- Nunes, M. P. and Russo, A. P. (2019) 'Analysis of business models innovation – a multiple case study', *Innovation & Management Review*. Emerald, 16(1), pp. 17–35. doi: 10.1108/inmr-11-2018-0085.
- O'Flynn, J. (2007) 'From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications', *The Australian Journal of Public Administration*, 66(3), pp. 353–366.
- Osborne, Stephen P. (2006). "The New Public Governance?". *Public Management Review* ISSN 1471-9037, Vol. 8 Issue 3
- Osborne, Stephen P. (2010). *The New Public Governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge: New York.
- Owen E. Hughes, (1994), *Publik Management and Administration; and Introduction*. By Scholarly and Reference division, ST. MARTIN'S PRESS, INC; New York.
- Owen E. Hughes. (1994). *Public Management and Administration: An Introduction*. New York: St.Martin's Press,Inc.
- Pemerintah RI (2005) 'PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 67 TAHUN 2005'.
- Pemerintah RI (2015) 'PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 38 TAHUN 2015', pp. 1–37.
- Peppard, J. (2016) A Tool for Balancing Your Company's Digital Investments, *Harvard Business Review*.
- Peters, B. Guy. (1996). *Governance: Four Emerging Models*. Lawrence: University Press of Kansas
- Pratikno, (2007), *overnance dan Krisis Teori Organisasi*, *Jurnal Administrasi KebijakanPublik*, November, Vol.12, No.2, Yogyakarta: MAP UGM.
- Priansa, Donni Juni. (2017). *MANAJEMEN PELAYANAN PRIMA*, Fokus pada Organisasi Bisnis dan Peningkatan Kualitas Aparatur. Bandung : CV Alfabeta
- Pribadi, G. (2016) Penerapan Konsep Public Private Partnership (PPP) Dan Konsep New Public Management (NPM) Dalam Meningkatkan Pemanfaatan Aset Negara, Kementrian Keuangan Republik Indonesia. Available at:

<https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/11075/Penerapan-Ko...Management-NPM-Dalam-Meningkatkan-Pemanfaatan-Aset-Negara.html>.

PWC (2015) Public Private Partnerships, PWC. Available at: <https://www.pwc.com/id/en/industry-sectors/cpi/public-private-partnerships.html> Page.

Rachinger, M. et al. (2019) 'Digitalization and its influence on business model innovation', Journal of Manufacturing Technology Management. Emerald Group Publishing Ltd., 30(8), pp. 1143–1160. doi: 10.1108/JMTM-01-2018-0020.

Robins, Stephen P. (1993). ORGANIZATION THEORY: STRUCTURE, DESIGN, AND APPLICATION. Engelwood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, Inc.

Roehrich, J. K., Lewis, M. A. and George, G. (2014) 'Are public e private partnerships a healthy option ? A systematic literature review', Social Science & Medicine, 113, pp. 110–119.

Roy, J. (2017) 'Digital government and service delivery: An examination of performance and prospects', Canadian Public Administration, 60(4), pp. 538–561. doi: 10.1111/capa.12231.

Sarker, A. Elias . (2006). New Public Management in Developing Countries: An Analysis of Success and Failure with Particular Reference to Singapore and Bangladesh, International Journal of Public Sector Management 19(2): 180-203.

Sedarmayanti. (2009). Tata Kerja dan Produktivitas Kerja, Suatu Tinjauan Dari Aspek Ergonomi atau Kaitan Antara Manusia dengan Lingkungan Kerjanya. Bandung: CV. Mandar Maju

Setiyono, Budi. (2014). "Pemerintahan dan Manajemen Sektor Publik: Prinsip-prinsip Manajemen Pengelolaan Negara Terkini," Yogyakarta: CAPS.

Siagian, S. P. (2001). Kerangka Dasar Ilmu Administrasi. Jakarta: Rineka Cipta  
Silalahi, ulber dan Syafri, wirman. (2015). Desentralisasi dan Demokrasi Pelayanan Publik Menuju Pelayanan Pemerintah Daerah Lebih Transparan, Partisipatif, Responsif dan Akuntabel. Jatinangor: IPDN Press

- Sjafrizal. (2015). Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi Daerah. Jakarta : PT RajaGrafindo Persada.
- Smoke, P. (2015) 'RETHINKING DECENTRALIZATION: ASSESSING CHALLENGES TO A POPULAR PUBLIC SECTOR REFORM', *Public Administration and Development*, 35, pp. 97–112.
- Suradinata, Ermaya, (1998), *Manajemen Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Bandung, Ramadan.
- Suriasumantri, Jujun S. (2013). *FILSAFAT ILMU*, Sebuah Pengantar Populer. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Sutopo. (2014). PENTINGNYA TATA INFORMASI TENTANG PELAYANAN PUBLIK BAGI MASYARAKAT. *Universitas Sebelas Maret Surakarta: Journal of Rural and Development* Volume V No. 1
- Turban, E. et al. (2018) 'Mobile Commerce and the Internet of Things', in Springer International Publishing. Springer International Publishing, pp. 205–248. doi: 10.1007/978-3-319-58715-8\_6.
- Turner, M. & Hulme D. (1997). "Governance, Administration and Development," New York: Palgrave.
- United Nations Development Programme (UNDP). (1996). "Human Development Report," New York: Oxford University Press.
- Unruh, G. and Kiron, D. (2017) Digital transformation on purpose, *MIT Sloan Management Review*. Available at: <https://sloanreview.mit.edu/article/digital-transformation-on-purpose/> (Accessed: 10 October 2020).
- Vigoda-Gadot, Eran; Meiri, S. (2008) 'NEW PUBLIC MANAGEMENT VALUES AND PERSONORGANIZATION FIT: A SOCIO-PSYCHOLOGICAL APPROACH AND EMPIRICAL EXAMINATION AMONG PUBLIC SECTOR PERSONNEL', *Public administration*, 86(1), pp. 111–131.
- Wakhid, Ali Abdul. (2017). *REFORMASI PELAYANAN PUBLIK DI INDONESIA* . Fakultas Ushuluddin UIN Raden Intan Lampung.Jurnal TAPIs No.14 Vol.01
- Waters Stuart, (2012), The Power of 'Co': The Smart Leaders' Guide to Collaborative Governance, Publicado por Vivien Twyford

- Communication Pty Ltd T/as Twyfords Consulting (2012) ISBN 10: 0646579169 ISBN 13: 9780646579160.
- Wilson, Woodrow. (1987). The Study of Administration. Political Science Quarterly No.2 (June), pp.197-222.
- World Bank (2013) Evaluation of the World Bank Group 's Support for Public-Private Partnerships.
- World Bank Group (2016) PPP Overview, PPPLRC. Available at: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/ppp-objectives>.

# Biodata Penulis



**Eko Sudarmanto.** Lahir di Boyolali, 12 Maret 1970, anak kedua dari pasangan Dulkarim (alm.) dan Sunarti. Saat ini penulis sedang menyelesaikan pendidikan program doctoral di Institut Perguruan Tinggi Ilmu Al-Quran (PTIQ) Jakarta, Program Studi Ilmu Alquran dan Tafsir. Pendidikan sebelumnya, Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Tangerang (UMT) Program Studi Magister Manajemen (2009-2012), Sarjana Akuntansi di Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi (STIE)

Muhammadiyah Jakarta (1997-2000), Akademi Akuntansi Muhammadiyah (AAM) Jakarta (1992-1996), SMA Negeri Simo Boyolali (1985-1988), SMP Muhammadiyah VI Klego Boyolali (1982-1985), dan Madrasah Ibtidaiyah Islamiyah (MII) Jaten Klego Boyolali (1976-1982). Pelatihan dan ujian sertifikasi profesi yang pernah diikuti, yaitu Certified Risk Associate (CRA) dan Certified Risk Professional (CRP) masing-masing di tahun 2020. Aktivitas kegiatan penulis saat ini adalah Dosen tetap Fakultas Ekonomi dan Bisnis di Universitas Muhammadiyah Tangerang [UMT] Indonesia. Sebelum aktif menjadi akademisi (Tahun 2015), penulis cukup lama malang melintang sebagai praktisi di dunia perbankan (sejak 1991), dan dua tahun sebelumnya bekerja di PT JIPRI Rattan Industry – Tangerang. Penulis dapat dihubungi melalui alamat email: [ekosudarmanto.umt@gmail.com](mailto:ekosudarmanto.umt@gmail.com).



**Arin Tentrem Mawati, S.Pd., M.M.Pd.**

Sarjana Pendidikan Kimia dari IKIP Yogyakarta (UNY), Magister Manajemen Pendidikan dari Universitas Islam Nusantara Bandung dan sekarang sedang kuliah di Program Doktor Ilmu Pendidikan di Universitas Islam Nusantara Bandung.

Penulis adalah Guru di SMAN 24 Bandung dan SMA Karya Pembangunan 2 Bandung.



**Nur Arif Nugraha, S.S.T., S.E., M.P.P.M.** Lahir di Demak pada tanggal 16 Desember 1978. Dia menyelesaikan kuliah di Program Diploma III Pajak dan mendapatkan gelar Ahli Madya Perpajakan pada tahun 1999 di Sekolah Tinggi Akuntansi Negara (STAN) pada 9 September 1999. Setelah mengawali karir di Direktorat Jenderal Pajak (DJP) pada Oktober 1999, dia melanjutkan studi Program Diploma IV di Sekolah Tinggi Akuntansi Negara (STAN) dan mendapat gelar Sarjana Sains Terapan pada 3 Februari 2006. Selepas lulus, kemudian diangkat

menjadi Pemeriksa Pajak dan ditempatkan di Surakarta dan Temanggung. Pada tahun 2011, dia mendapatkan beasiswa S2 dari Australia Development Scholarships (ADS) sampai akhirnya mendapatkan gelar Master of Public policy and Management di The University of Melbourne, Australia. Setelah lulus, ditempatkan di Kantor Pusat DJP selama hampir 3 tahun. Setelah lulus seleksi penerimaan dosen di lingkungan Kementerian Keuangan, pada bulan November 2016, dia pindah dari DJP ke Politeknik Keuangan Negara (PKN) STAN, akhirnya pada Desember 2017 diangkat menjadi Dosen Tetap di PKN STAN dan sampai sekarang ditempatkan di Jurusan Pajak pada program studi Diploma III Pajak.



**Pratiwi Bernadetta Purba, M.M, M.Pd** Lahir di Medan pada tanggal 24 Maret 1990. Sarjana Pendidikan dari Universitas Negeri Medan (UNIMED), Magister Manajemen dari Universitas HBKP Nommensen dan Magister Pendidikan dari Universitas Negeri Medan. Sejak tahun 2012 hingga saat ini aktif berkarir sebagai guru.



### Imas Komariyah

Dilahirkan di Bandung, Jawa Barat, pada 10 Agustus 1968. SD Muhammadiyah VI, SMP Riyadhl Muttaqien dan SMAN 16 Bandung (Lulus Tahun 1988), S1 Jurusan Manajemen Keuangan USB YPKP – Bandung (Lulus Tahun 1993), S2 Jurusan Administrasi Bisnis, STIAMI Jakarta (Lulus Tahun 2008), S3 Jurusana Manajemen Sumber Daya Manusia, UNPAS Bandung (2015), Sebagai Dosen Tetap Universitas Wanita Internasional (UWI),

Sebagai Dosen Luar Biasa (LB) di STIE Ekuitas, dan sebagai praktisi menjabat Direktur CV. Suhuf Kertaseni Nusantara.



**Dr. Sukarman Purba, ST, M. Pd**, dilahirkan di Kota Pematang Siantar pada tanggal 23 Mei 1962. Lulus dari pendidikan S1 Jurusan Pendidikan Teknik Elektro IKIP Medan Tahun 1986, S1 Teknik Elektro UISU Medan Tahun 2000, pendidikan S2 dari IKIP Jakarta Jurusan Pendidikan Teknologi Kejuruan Tahun 1992, dan pendidikan S3 dari Universitas Negeri Jakarta Jurusan Manajemen Pendidikan Tahun 2008. Saat ini Sebagai Tenaga Pengajar di S1 Pendidikan Teknik Elektro, S2 Administrasi Pendidikan dan S3 Manajemen Pendidikan Pascasarjana Universitas Negeri Medan. Aktif

menulis Medsos, Buku yang telah dihasilkan secara kolaborasi sebanyak 20 buku dan melakukan penelitian dalam bidang manajemen, dan aktif sebagai pengurus Asosiasi Profesi Ikatan Sarjana Manajemen dan Administrasi Pendidikan Indonesia (ISMAPI) Pusat dan Daerah Sumut, & organisasi kemasyarakatan HMSI Sumatera Utara dan PMS Kota Medan.



### **Moch. Yusuf Tojiri**

Lahir di Garut pada 2 Agustus 1967. Menamatkan SD, SLTP, SLTA di Garut. S1 di UIN Sunan Gunung Djati, Bandung. S2 di ARS Internasional, Bandung, konsentrasi Manajemen Pemasaran. S3 di Universitas Pasundan Bandung, konsentrasi Manajemen Pemasaran. Penulis kini menjadi Dosen Tetap di STIE Yasa Anggana Garut. Selain menjadi Dosen penulis juga aktif sebagai pimpinan PT. ELCO INDONESIA SEJAHTERA, industri yang bergerak dalam bidang Leather Tannery.



**Dr. drh. Diana Dwidienawati Tjiptadi, MM**, lahir di Bogor pada tanggal 20 April 1968. Ia menyelesaikan kuliah dan mendapat gelar dokter hewan di IPB pada tahun 1990 dan mengikuti Program Magister Management di Bina Nusantara University dan lulus pada tahun 2016. Pada tahun 2016 mengikuti Program Doktor Management dan lulus pada tahun 2019. Saat ini penulis merupakan Faculty Member di Program Study Management BINUS Business School, Bina Nusantara University.



**Muhammad Ashoer** adalah Dosen Tetap (Lecturer) Jurusan Manajemen, Fakultas Ekonomi dan Bisnis (FEB), Universitas Muslim Indonesia sejak tahun 2016. Ia menyelesaikan studi Sarjana di FEB Universitas Hasanuddin, Makassar dan Magister di FEB Universitas Brawijaya, Malang dalam bidang Pemasaran. Dalam lingkup struktural FEB UMI, pada tahun 2018, ia pernah ditugaskan sebagai staf di Pusat Kajian Ekonomi dan Bisnis selama setahun. Setelah itu, Ia mengembangkan tugas sebagai sekretaris pembentukan program studi Bisnis Digital (S1) dan Ilmu Manajemen Internasional (kelas internasional).

Di dunia publikasi, Ia aktif menulis dan telah menerbitkan total 18 artikel di berbagai jurnal nasional terakreditasi dan internasional bereputasi (terindeks di

Scopus dan Web of Science). Ia saat ini dipercaya sebagai editor dari Jurnal Manajamen dan Bisnis (Sinta 3). Selain itu, ia juga dipilih sebagai pengulas (reviewer) artikel beberapa jurnal, seperti Journal of Islamic Economics and Social Science (JIESS), Journal of Seisense Management, Jurnal Ekonomika, dan Jurnal Paradoks. Bidang kajian yang diteliti adalah pemasaran, perdagangan elektronik (e-commerce), perdagangan sosial (s-commerce), hospitality and tourism, ekonomi digital, dan metode penelitian. Dalam lima tahun terakhir, ia aktif berperan dalam berbagai pertemuan ilmiah sebagai presenter dari konferensi Internasional dan nasional (ICAMESS, ICAME, SENIMA 3, FMI 11).

Di luar kampus, Ia tercatat sebagai Tutor Online (Tuton) di Fakultas Hukum, Ilmu Sosial, dan Ilmu Politik (FHISIP), Universitas Terbuka sejak tahun 2019. Ditambah, Ia juga bergabung sebagai peneliti di Nusantara Consultant (NK) Makassar dan beberapa kali terlibat dalam proyek penelitian yang berkaitan dengan potensi daerah di Sulawesi Selatan. Untuk menunjang jaringan di luar kampus, Ia tercatat aktif sebagai pengurus di beberapa organisasi seperti Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI) Makassar, Forum Manajemen Indonesia (FMI) Korwil Sulsel, Indonesian Marketing Association (IMA) Makassar, dan International Council for Small Business (ICSB) Makassar.



**Dr. Drs. Marto Silalahi, M.Si**, dilahirkan di Pematangsiantar, 23 Maret 1970, anak ketiga dari lima bersaudara, dari pasangan Bapak Drs. PC Silalahi (almarhum) dan Ibu Donnaria Manurung. Pendidikan dasar ditempuh SD RK No. 4 Pematangsiantar, lulus tahun 1983, SMP Negeri 1 Pematangsiantar, lulus tahun 1986, SMA Negeri 2 Pematangsiantar, lulus tahun 1989, melanjutkan pendidikan keperguruan tinggi pada Sekolah Tinggi Ilmu Pemerintahan (STPDN), di Jatingor Bandung Jawa Barat, tamat tahun 1992, melanjutkan pendidikan strata satu (S1)

di Institut Ilmu Pemerintahan (IIP), jurusan manajemen pemerintahan di Jakarta, tamat tahun 1998, melanjutkan strata dua (S2) di Universitas Padjadjaran (UNPAD), jurusan Ilmu-ilmu Sosial, di Bandung Jawa Barat, tamat pada tahun 2001, dan melanjutkan strata tiga (S3) di Universitas Padjadjaran (UNPAD) jurusan Ilmu ilmu sosial, di Bandung Jawa Barat, tamat tahun 2007.

Pada tahun 1-2-1991, diterima CPNS pada Kantor Gubernur Sumatera Utara dengan pendidikan tugas belajar pada STPDN jatinangor Jawa Barat dan pada tanggal 1-1-2012 pindah alih jenis kepegawaian menjadi dosen dpk Kopertis wilayah I Sumatera Utara. Saat ini dosen dpk STIE Sultan Agung Pematangsiantar.



**Idah Kusuma Dewi.** Menyelesaikan pendidikan S1 di Universitas Islam Sultan Agung pada fakultas ekonomi jurusan manajemen. Pernah menjadi Anggota KPUD Kabupaten Kendal periode 2003 – 2008. Aktif dalam organisasi masyarakat sejak 1995 dalam kegiatan pemberdayaan masyarakat, forum UMKM, kegiatan pendampingan Desa Wisata dan menjadi anggota Himpunan Peneliti Indonesia wilayah Jawa Tengah. Tahun 2012 menyelesaikan pendidikan S2 Magister Ilmu Sosial dan Politik Universitas Diponegoro Semarang dan bekerja sebagai dosen pada Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Pariwisata Indonesia Semarang.

# MANAJEMEN

# Sektor Publik

Kehadiran buku ini tentunya mempunyai banyak kelebihan dan keunggulan di dalamnya meski pun tetap ada sisi kelemahan dan kekurangannya. Untuk itu, penulis dengan senang hati dan secara terbuka untuk menerima berbagai kritik dan saran dari para pembaca sekalian. Hal ini sangat diharapkan sebagai bagian dari upaya kami untuk melakukan perbaikan dan penyempurnaan karya berikutnya di masa yang akan datang.

Buku ini terdiri dari 11 Bab yang menguraikan tentang:

- Bab 1 Konsep Manajemen Publik
- Bab 2 Paradigma Manajemen Publik
- Bab 3 Reformasi Sektor Publik
- Bab 4 Old Public Administration: Tradisi di Inggris dan Amerika
- Bab 5 New Public Services
- Bab 6 New Public Management
- Bab 7 Manajemen Publik yang Efektif dan Inovasi Pelayanan
- Bab 8 Manajemen Kerjasama Pemerintah-Swasta (Public Private Partnership)
- Bab 9 Digitalisasi
- Bab 10 Good Governance Sebagai Praktik Manajemen Publik
- Bab 11 Kolaboratif dalam Manajemen Publik



YAYASAN KITA MENULIS  
press@kitamenulis.id  
www.kitamenulis.id

ISBN 978-623-6761-50-2



9 78623 761502