

## Menakar Penerapan *New Public Management* dalam Birokrasi Indonesia

Winengan<sup>a\*</sup>

<sup>a</sup> Universitas Islam Negeri Mataram, Mataram, Nusa Tenggara Barat, Indonesia

### INFORMASI ARTIKEL

*Article history:*

Dikirim tanggal: 30 November 2017

Revisi pertama tanggal: 20 Maret 2018

Diterima tanggal: 25 April 2018

Tersedia *online* tanggal: 09 Mei 2018

### ABSTRACT

The presence of New Public Management as a new paradigm of public administration is projected to provide solutions to the complexity of public sector issues. The New Public Management offers an the idea to improve public sector performance by transforming the spirit of private sector that prioritizes the value of effectiveness and efficiency. In Indonesian bureaucracy, the opportunity in applying “The New Public Management” in strategic. Because of support bureaucratic reform policies that have been continuously buzzed by the government since the birth of the Reform Orde. In reality, applying is still constrained by the mental apparatus of bureaucracy that lack of commitment to make changes, the work culture of the organization is not creative, and the model of leadership that is not transformative.

*Keywords:* bureaucracy, new public management, performance, public sector

### INTISARI

Kehadiran *New Public Management* sebagai paradigma baru administrasi publik diproyeksikan dapat memberikan solusi bagi kompleksitas permasalahan sektor publik. *New Public Management* menawarkan gagasannya untuk meningkatkan kinerja sektor publik dengan transformasi spirit kinerja sektor swasta yang mengutamakan nilai efektivitas dan efisiensi. Dalam konteks birokrasi Indonesia, peluang penerapan *New Public Management* cukup strategis, karena adanya dukungan kebijakan reformasi birokrasi yang terus didengungkan pemerintah sejak lahirnya Orde Reformasi. Namun dalam realitasnya, penerapan New Public Management masih terkendala dengan mental aparatur birokrasi yang kurang komitmen untuk melakukan perubahan, kultur kerja organisasi yang tidak kreatif, dan model kepemimpinan yang tidak transformatif.

2018 FIA UB. All rights reserved.

### 1. Pendahuluan

Hingga saat ini, tercatat sudah 19 tahun Indonesia menjalani era reformasinya (Winengan, 2014). Salah satu tuntutan masyarakat diawal reformasi adalah perubahan dalam sistem birokrasi Indonesia, karena selama ini birokrasi di Indonesia dikenal luas sebagai birokrasi yang memiliki karakteristik ekonomi biaya tinggi (Dwiyanto, 2011:56). Dalam menjalankan fungsi pelayanan publik, birokrasi Indonesia penuh dengan

*arrogant dan technocratic power, lack of initiative* yang terlihat dari ketergantungan pada petunjuk atasan atau petunjuk teknis, *rigid, routine, cumbersome, swollen, red tape, inflexible in operation* (Suryawikarta, 1997:6).

Fenomena birokrasi Indonesia diatas, sebenarnya juga terjadi diberbagai negara seiring dengan berkembangnya kompleksitas persoalan yang dihadapi negara (Zarzycka & Michalak, 2013). Kondisi ini akhirnya mendapatkan tanggapan dari para ilmuwan

\* Corresponding author. Tel.: +62-819-3312-1233; e-mail: winengan@uinmataram.ac.id

Administrasi Publik, dan berusaha untuk melahirkan kerangka pemikiran atau teori baru untuk meresponnya. Keberadaan teori dan pendekatan Administrasi Publik yang dianggap mampu memecahkan masalah pada suatu waktu dan tempat akan dianggap tak memadai lagi dari waktu dan tempat yang berbeda. Akibatnya, dari waktu ke waktu teori dan pendekatan dalam studi administrasi publik ini mengalami pergeseran (Muluk dalam Suaedi & Wardiyanto, 2010:41). Keberadaan paradigma *Old Public Administration* (OPA) sebagai paradigma awal Ilmu Administrasi Publik dianggap sudah tidak mampu memberikan solusi terhadap kompleksitas yang dihadapi negara dalam menjalankan fungsi pelayanan publiknya, sehingga akhirnya menjadi alasan bagi munculnya paradigma Ilmu Administrasi Publik kontemporer yang dinamakan dengan istilah *New Public Management*.

Dalam studi Administrasi Publik, kehadiran *New Public Management* ini dimaksudkan untuk melakukan pembaharuan dalam tata kelola sektor publik dengan memperkenalkan ide atau gagasan yang sudah dipraktikkan dalam kegiatan bisnis sektor swasta (Denhardt & Denhardt, 2003). Dengan kata lain, *New Public Management* merupakan paradigma yang dimaksudkan melakukan internalisasi spirit kerja sektor bisnis ke dalam sektor publik dalam rangka meningkatkan efektivitas dan efisiensi kerja sektor publik yang selama ini dicitrakan lambat, boros, dan korup. Slogan yang terkenal dalam paradigma *New Public Management* ini adalah mengelola pelayanan publik pada dasarnya sama dengan mengelola bisnis yang selama ini dijalankan sektor swasta, yaitu sama-sama ingin menghadirkan pelayanan yang menyenangkan dan memuaskan bagi masyarakat pengguna jasa layanan, *-run government like business* (Denhardt & Denhardt, 2003:13).

Dalam tinjauan sejarah, perkembangan *New Public Management* sebagai pendekatan baru Administrasi Publik, yang menggantikan peran *Old Public Administration* dihampir seluruh belahan dunia, sudah melampaui lebih dari dua dekade. *New Public Management* ini sudah dikenal sejak tahun 1980-an, akan tetapi konsep tersebut baru populer pada awal tahun 1990-an setelah beberapa kali mengalami modifikasi, misalnya munculnya konsep “*managerialism*” oleh Pollit, “*market-based public administration*” oleh Lan Zhiyong and Rosenbloom, “*post-bureaucratic paradigm*” oleh Barzelay, dan “*entrepreneurial government*” oleh Osborne and Gaebler. Terjadi berbagai krisis yang semakin meluas di sektor-sektor publik di beberapa negara, seperti Inggris (1970), Amerika Serikat (1980), Selandia Baru atau Australia menyebabkan negara-negara ini memperkenalkan reformasi dalam sektor publiknya dengan mempraktikkan *New Public Management*. Konsep ini juga menjadi populer di Kanada, Swedia, Belanda, dan

negara-negara Eropa barat lainnya, meskipun beberapa dari negara tersebut gagal untuk menerapkannya, seperti Jerman dan Swedia (Zarzycka & Michalak, 2013). Lalu bagaimanakah peluang paradigma *New Public Management* ini jika diterapkan dalam birokrasi pemerintahan negara-negara berkembang seperti Indonesia? Tulisan ini akan mengkaji secara kritis berdasarkan fenomena empiris kebijakan reformasi birokrasi yang berkembang di Indonesia.

## 2. Diskusi

### 2.1 Gagasan Paradigma *New Public Management*

Dalam teori ilmu administrasi publik, paradigma *New Public Management* berkeyakinan bahwa sistem tata kelola relasi antara satuan atau unit kelembagaan pemerintah dengan para pengguna jasanya (*customer*) dianggap sama seperti proses relasi transaksi yang ‘dimainkan’ di dunia bisnis (Denhardt & Denhardt, 2003:22). Tawaran transformasi kinerja sektor swasta ke sektor publik ini diproyeksikan akan dapat mengganti atau mereform budaya atau kinerja sektor publik yang selama ini berlandaskan aturan dan proses yang menggantung pada otoritas pejabat atau atasan, menuju orientasi kepuasan pelanggan, dan dipacu untuk berkompetisi secara sehat.

Gagasan yang diusung *New Public Management* ini dimaksudkan untuk menghilangkan monopoli pelayanan yang selama ini menjadi milik instansi pemerintah, namun seringkali hasilnya kurang efektif dan tidak efisien (Thoha, 2005:13). Gagasan utama dari gerakan pembaharuan *New Public Management* ini dititikberatkan pada reformasi birokrasi secara terencana, yang secara prosesnya dimulai dari dalam organisasi publik tersebut (*inside the organization*) dengan melakukan serangkaian perubahan sesuai dengan tuntutan kebutuhan organisasi, diantaranya: *Pertama*, perubahan sektor publik harus difokuskan pada aspek manajemen, bukan pada aktivitas kebijakan, dan penilaian kinerja untuk melihat efektivitas dan efisiensi; *Kedua*, restrukturisasi birokrasi publik ke arah desentralisasi fungsi melalui pembentukan badan-badan kecil dan sederhana untuk kepentingan efektivitas dan efisiensi pelayanan (*user-pay bases*); *Ketiga*, penggunaan ‘*quasi market*’ dan menawarkannya ke pasar (*contracting out*) sebagai daya dorong untuk menciptakan kompetisi pelayanan; *Keempat*, efisiensi penggunaan anggaran dengan cara menggalakkan kinerja sektor publik yang digerakkan misi; dan *Kelima*, pengembangan pola manajemen yang menekankan pada antara lain target keluaran, pembatasan waktu kontrak, insentif keuangan, dan pemberian ruang diskresi (Hughes, 1994:2).

Beberapa prinsip yang terkandung dalam gagasan *New Public Management*, yaitu; *Pertama*, profesionalitas, yaitu pengaturan pekerjaan dan jabatan

secara jelas, serta penempatan aparatur publik berdasarkan keahliannya; *Kedua*, penggunaan indikator kinerja, yaitu penilaian kinerja aparatur publik harus diukur berdasarkan tingkat keberhasilannya dalam menjalankan pekerjaannya, bukan hanya kepatuhan pada atasan, sehingga mempermudah dalam pemberian *reward* dan *punishment*; *Ketiga*, penekanan pada kontrol *output*. Sektor publik harus menghilangkan citra birokrasi yang tidak efektif dan lambat, dengan lebih mengutamakan hasil pekerjaan daripada prosesnya (debirokratisasi); *Keempat*, desentralisasi kewenangan ke unit-unit yang lebih rendah atau kecil. Untuk memangkas proses birokrasi yang lambat, diperlukan pelimpahan wewenang kepada bawahan dalam pengambilan keputusan terkait dengan pelayanan yang langsung bersentuhan dengan pengguna jasa layanan, tanpa harus menunggu petunjuk atau persetujuan atasan; *Kelima*, kompetisi yang lebih tinggi dalam penyediaan pelayanan publik. Jika mengharapkan terjadinya kualitas pelayanan publik, maka harus ada kompetisi dalam penyediaan layanan publik; *Keenam*, penekanan pada spirit kerja sektor swasta. Sektor publik tidak hanya berpikir tentang bagaimana menghabiskan anggaran, tetapi juga berpikir bagaimana memuaskan para pengguna jasa layanannya; *Ketujuh*, penekanan pada disiplin dan penghematan penggunaan sumberdaya. Aparatur publik harus patuh pada ketentuan waktu kerja dan menghindari penggunaan sumberdaya yang boros (Keban, 2005). Artinya bahwa untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang lebih efektif dan efisien, tata kelolanya harus bergaya wirausaha (Osborne & Gaebler, 1992:13-22).

Beberapa orientasi pembaharuan dalam birokrasi publik yang ditawarkan gagasan *New Public Management* ini di antaranya pentingnya desentralisasi wewenang ke tingkat satuan organisasi yang lebih rendah, formulasi anggaran yang berbasis kinerja, debirokratisasi dalam sistem pelayanan publik, serta privatisasi pelayanan untuk meningkatkan kompetisi dalam pemberian pelayanan secara lebih efektif berdasarkan biaya yang dibebankan pada pengguna jasa layanan, orientasi pelayanan yang berbasis pelanggan, termasuk standard mutu yang eksplisit untuk pelayanan publik, *benchmarking* dan pengukuran kinerja (Osborne dan Peter, 1997:10).

## 2.2 Prospek *New Public Management* Dalam Konteks Birokrasi Indonesia

Kehadiran *New Public Management* sebagai paradigma Ilmu Administrasi Publik kontemporer, dengan gagasannya yang menawarkan suatu model pendekatan untuk meningkatkan tata kelola sektor publik ke arah yang lebih efektif dan efisien, dengan prinsip mengutamakan hasil daripada proses dalam pelayanan publik, sebagaimana dipraktikkan sektor swasta, telah banyak dikaji oleh para praktisi dan

peneliti di seluruh dunia. Hasil-hasil kajian tersebut mengungkapkan bahwa ada beberapa negara yang memang berhasil menerapkan *New Public Management* dalam sektor publiknya, dan ada juga yang mengalami kegagalan.

Meskipun tidak semua negara sukses menerapkan paradigma baru administrasi publik ini, namun bagi birokrasi Indonesia sangat strategis dalam rangka memperbaiki citra dan mengembalikan kepercayaan publik kepadanya, yang selama ini terlanjur dianggap memiliki kinerja yang kurang baik, sehingga banyak dikeluhkan publik di Indonesia.

Argumentasi ini bertolak dari kebijakan reformasi birokrasi Indonesia yang terus mengalami *trend* penyempurnaan, terlebih lagi setelah era reformasi, dimana salah satu sasaran dari reformasi tersebut adalah terjadinya perubahan dalam sistem birokrasi Indonesia menjadi lebih baik sesuai kebutuhan masyarakat. Dukungan terhadap peluang penerapan *New Public Management* ini dalam sistem birokrasi ini juga ditunjang dengan beberapa kebijakan yang dikeluarkan pemerintah, seperti Ketetapan MPR RI No. IX Tahun 1998, yang ditindaklanjuti dengan UU No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme; PP No. 96 Tahun 2012 Tentang Pelayanan Publik; Kemenpan No. 63 Tahun 2004 Tentang Standarisasi Pelayanan Publik (Winengan, 2014).

Jika konsep NPM ini dipahami sebagai transformasi nilai-nilai dalam kultur organisasi privat dan mengacu pada kebijakan-kebijakan birokrasi Indonesia, maka semua prinsip-prinsip yang terdapat dalam konsep *New Public Management* tersebut dapat diterapkan dalam birokrasi Indonesia, karena tidak ada sesuatu yang terdapat dalam prinsip-prinsip *New Public Management* tersebut yang bertentangan dengan arah reformasi kebijakan birokrasi Indonesia, dalam rangka memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat. Implementasi dari konsep *New Public Management* ini juga sudah terlihat secara empiris dalam birokrasi Indonesia, seperti penerapan sistem Badan Layanan Umum (BLU) pada beberapa satker publik di Indonesia, sistem pengelolaan keuangan atau anggaran yang berbasis kinerja, kebijakan sistem remunerasi (*Performance-Based Pay*) yang diberlakukan sejak Tahun 2009, privatisasi pengelolaan layanan transportasi, baik udara, laut, dan darat, hingga pemberlakuan otonomi kampus melalui pemberian label Badan Hukum Milik Negara (BHMN) dan Badan Layanan Umum (BLU) pada lembaga pendidikan tinggi negeri di Indonesia (Syarifuddin, 2014:87).

Selanjutnya, menurut Crishtopher Hood, adanya penerapan prinsip *New Public Management* dalam birokrasi Indonesia dapat dilihat dari fenomena empiris sebagai berikut: *Pertama*, profesionalitas. Secara

bertahap, lembaga-lembaga publik di Indonesia mulai mengembangkan pengelolaan organisasinya secara profesional, dengan sistem pengorganisasian tugas, wewenang, tanggung jawab, deskripsi kerja yang jelas, dan penempatan sumberdaya manusia berdasarkan keahlian dan jenjang karirnya. Upaya ini juga diperkuat dengan kebijakan pembentukan Komisi Aparatur Sipil Negara dalam rangka melindungi profesionalitas aparatur publik dari pengaruh atau intervensi politik. *Kedua*, penggunaan indikator kinerja. Indikator kinerja aparatur publik di Indonesia tidak lagi hanya berpatokan pada hasil form penilaian DP3 yang dilakukan oleh atasan. Namun, sekarang sudah mengacu pada hasil kerja riil masing-masing aparatur publik, karena menjadi landasan untuk pemberian gaji tunjangan kinerja dan remunerasi. *Ketiga*, penekanan pada kontrol *output* dan *outcome*. Penerapan prinsip ini antara lain terlihat dari sistem *performance budgeting* yang diberlakukan Direktorat Jenderal Perbendaharaan RI. Perubahan atas sistem anggaran ini merupakan bentuk penekanan atas pengendalian *output* dan *outcome*. *Keempat*, desentralisasi kewenangan ke unit yang lebih rendah. Gagasan ini sebenarnya sudah sejak lama dilakukan dalam tata kelola kelembagaan sektor publik Indonesia. Penerapan prinsip ini terlihat dari adanya unit-unit kerja tingkat eselon dan bidang kerja pada semua lembaga publik Indonesia. *Kelima*, pergeseran kompetisi pelayanan publik. Prinsip ini juga sudah berjalan, antara lain dalam proses penyelenggaraan pembangunan fasilitas atau pengadaan barang publik, seperti adanya sistem *outsourcing* dan privatisasi dalam penghematan biaya dan peningkatan kualitas kerja sektor pelayanan publik. *Keenam*, internalisasi spirit manajemen sektor privat. Hampir seluruh jabatan eselon satu dalam birokrasi Indonesia sudah menerapkan prinsip ini melalui modernisasi kantor dan pemberian remunerasi sesuai *job grade* karyawan. Di samping itu, hubungan kerja antara atasan dan bawahan juga semakin dinamis, prinsip senioritas diberlakukan sesuai kebutuhan profesionalisme. *Ketujuh*, penekanan pada disiplin dan penghematan penggunaan sumber daya. Upaya birokrasi Indonesia untuk meningkatkan disiplin apartur publiknya cukup menggembirakan, karena sudah semakin efektif melalui upaya penggunaan presensi model *finger print*. Sedangkan untuk penghematan sumberdaya, keseriusan birokrasi Indonesia untuk berubah masih diragukan karena masih ada aset-aset yang dibeli melebihi spesifikasi kebutuhan (Yudha, 2011:1).

Penerapan gagasan *New Public Management* ini sebenarnya cukup ideal untuk memperbaiki kinerja birokrasi Indonesia, karena dalam banyak kasus pelayanan publik di Indonesia, masyarakat seringkali berada pada posisi tawar yang lebih lemah, karena dalam suatu jenis pelayanan tertentu, hanya salah satu

lembaga pelayanan publik milik pemerintah yang memiliki otoritas untuk memberikan pelayanan yang dibutuhkan masyarakat tersebut, sehingga masyarakat tidak memiliki alternatif lembaga lain untuk mencari pelayanan yang dibutuhkan tersebut (Winengan, 2014: 31). Pilihan masyarakat hanya “kalau mau cepat bayar lebih kalau tidak harus rela nunggu lama”. Kondisi ini seringkali membuat aparatur pelayanan menjadi arogan, bertindak semaunya, lamban, dan tidak responsif terhadap kepentingan masyarakat, dan pada akhirnya memberikan ruang terhadap terjadinya *rente* (pungli) dan praktik percaloan dalam pelayanan publik tersebut. Sedangkan dalam penyusunan aturan dan proses pelayanan publik oleh pemerintah didasari oleh semangat untuk mencegah masyarakat melakukan *moral hazard*, bukan untuk memberikan kepuasan pada masyarakat (Dwiyanto, 2008:2).

Namun, jika gagasan yang ditawarkan *New Public Management*, dengan tata kelola sektor publik bergaya wirausaha (Osborne & Gaebler, 1992) ini dipahami utuh sebagai suatu paradigma yang mengajarkan tentang perubahan orientasi pelayanan sektor publik menjadi sektor privat (mencari keuntungan dari setiap jenis layanan), maka akan membuka ruang munculnya pertanyaan, diantaranya: Kepentingan publik menjadi milik siapa? Apakah birokrasi publik akan selalu berpikir tentang keuntungan yang diperoleh dalam setiap pelayanannya? Apakah birokrasi publik akan memberikan pelayanan hanya kepada masyarakat yang mampu memberikan keuntungan? Tentu jawabannya adalah tidak, karena UUD 1945 yang menjadi landasan utama penyelenggaraan pelayanan publik telah mengamanatkan bahwa masyarakat miskin dan terlantar juga harus dilayani kepentingannya oleh negara. Ini artinya bahwa pemerintah (birokrasi) tidak bisa hanya berorientasi memburu keuntungan dari setiap pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Pemerintah tidak bisa hanya membuat aturan main, dan menyerahkan pelaksanaannya pada swasta. Memperhatikan konteks masyarakat Indonesia dengan berbagai kelemahan yang dimiliki, tentu merupakan hambatan bagi peningkatan kinerja sektor publik berspirit kewirausahaan yang ditawarkan paradigma *New Public Management*.

Selanjutnya, meskipun konsep *New Public Management* ini dipahami sebagai sebuah spirit dalam melakukan transformasi kinerja sektor swasta ke sektor publik, juga akan menghadapi hambatan untuk diterapkan jika beberapa realitas sistem birokrasi publik di Indonesia tidak mengalami pembaharuan, seperti:

*Pertama*, kultur organisasi publik. Penampilan suatu organisasi, termasuk birokrasi publik, tidak lepas dari pengaruh kultur organisasi tersebut. Keberadaan kultur organisasi dapat menjadi suatu *direction, pervasiveness, strength, flexibility, and commitment* (Hodge et.al, 1996:279). Ini artinya bahwa kultur

organisasi memiliki peran penting dalam mendukung kinerja organisasi publik. *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD) secara radikal mengatakan bahwa untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pada birokrasi publik khususnya dinegara-negara berkembang perlu dilakukan pembaharuan kultur administrasi publik (Hughes, 1994:3).

Namun, menurut Robbins (1996:289), upaya pembaharuan kultur organisasi harus diarahkan untuk membentuk tujuh karakteristik utama hakikat kultur organisasi, yaitu; menciptakan inovasi dan keberanian mengambil resiko, meningkatkan kecermatan, ketelitian, dan analisis kerja yang detail, selalu berorientasi pada pencapaian hasil, pengambilan keputusan dan pembagian kerja secara adil, menciptakan semangat kerja yang agresif dan kompetitif, dan menghilangkan kekuasaan *status quo* yang dapat mengganggu pertumbuhan organisasi. Sedangkan menurut Donovan (1994:10), orientasi pembaharuan kultur adalah untuk membentuk beberapa nilai utama (*core value*) dari *New Public Management*, yang meliputi; akuntabilitas, transparansi, ekonomi, efisiensi, efektifitas, responsibilitas, debirokratisasi, partisipasi, dan semangat kompetitif dari organisasi publik.

Terwujudnya pembaharuan kultur organisasi membutuhkan model kepemimpinan yang transformasional, sehingga dengan demikian, dapat mempermudah organisasi beradaptasi dengan kondisi lingkungan yang selalu berubah yang dihadapi suatu organisasi (Wright et.al, 1996:229). Dukungan model kepemimpinan ini juga dapat mempercepat implementasinya pada setiap bagian (*departement*) organisasi berdasarkan kondisi lingkungan masing-masing departemen dengan tetap berlandaskan pada strategi dan nilai utama tersebut. Baik dengan cara mengubah pengetahuan, sikap, perilaku, atau mengintegrasikan ketiganya (Osborne & Peter, 1997:266).

Dalam konteks birokrasi Indonesia, paradigma tentang kultur organisasi yang ideal tersebut masih jauh dari kenyataannya. Beberapa label sindiran yang melekat pada kultur kerja birokrasi Indonesia adalah, “Kalau bisa diperlambat kenapa harus dipercepat, dan kalau bisa dipercepat kenapa harus diperlambat?”. Kultur birokrasi inilah yang telah membuat pelayanan publik menjadi tidak efektif dan efisien sehingga birokrasi Indonesia dikenal dengan biaya ekonomi tinggi, digerakkan oleh anggaran bukan visi. Kultur kerja organisasi publik cenderung untuk menghabiskan anggaran, bukan untuk mengejar visinya. Dalam aspek anggaran, fenomena empirik yang terjadi dalam kultur organisasi publik Indonesia, diakhir tahun anggaran seringkali membuat program-program untuk menghabiskan anggaran bukan untuk mengejar visinya.

Kultur organisasai publik Indonesia seperti diatas telah memberikan ruang bagi aparatur publik untuk melakukan penyalahgunaan wewenangnya, seperti terjadinya praktik percaloan atau pungli dalam pelayanan publik, dan yang paling parah adalah bahwa dalam kultur organisasi publik Indonesia praktik KKNnya masih tumbuh dengan subur. Hasil survey yang dilakukan oleh Transparency International mengemukakan bahwa Indonesia pada Tahun 2013 berada pada posisi ke 114 dari 177 dalam kategori negara paling bersih. Jauh lebih rendah dibandingkan dengan beberapa negara Asean, seperti Singapura di posisi ke-5, Brunei di posisi ke-38, Malaysia di posisi 53, Filipina di posisi ke-94, dan Thailand di posisi ke-102 (Transparency International, 2013).

Fenomena empiris kultur organisasi publik Indonesia tersebut, berimplikasi terhadap semakin menjauhkan misi birokrasi Indonesia untuk memberikan pelayanan publik yang memuaskan, karena semangat pelayanannya diorientasikan untuk memperoleh keuntungan dan menjaga kepentingan pribadi dan kekuasaannya. Keberadaan birokrasi dan aparaturnya lebih menempatkan diri sebagai penguasa (*pamong raja*) daripada sebagai pelayanan masyarakat (*pamong praja*). Akibatnya, harapan masyarakat untuk bertemu dengan birokrasi yang responsif, akuntabel, transparansi, dan tidak diskriminasi masih jauh dari kenyataan (Dwiyanto, 2008:2).

Paradigma berpikir dan perilaku “dilayani”, “menghambat”, “mempersulit”, “memperumit urusan sederhana”, dan “tertutup” yang masih mendominasi kultur organisasi publik dalam proses pelayanan yang diberikan kepada masyarakat harus dihilangkan, karena seringkali membuat proses peningkatan pelayanan publik yang berkualitas mengalami hambatan. Jika kultur organisasi publik Indonesia tidak mengalami perubahan atau pembaharuan, maka konsep-konsep NPM yang berorientasi pada kepuasan pelanggan tersebut sulit untuk diwujudkan.

*Kedua*, struktur organisasi publik. Struktur organisasi merupakan suatu kerangka atau desain kerja organisasi untuk membagi, mengorganisasikan, dan mengkoordinasikan aktivitas suatu organisasi. Dengan kata lain, bahwa berbagai *job description* yang ada dalam organisasi diorganisir, dikelompokkan, dan dikoordinasikan secara formal dan jelas (Robbins, 1996:214). Dalam konteks birokrasi Indonesia, struktur organisasi pemerintah cenderung melakukan pengembangan atau membesar. Akibatnya, rumusan dan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi antarinstansi yang seringkali *overlapping*, hubungan kerja dan koordinasi yang tidak jelas, dikelola oleh aparatur birokrasi yang tidak profesional, tidak kreatif dan tidak inovatif, serta rendahnya kinerja pelayanan publik (BPK, 2013).

Selama ini, kesan birokrasi Indonesia adalah organisasi kaya struktur miskin fungsi dan sangat birokratis. Kesan ini muncul karena seringkali dalam satu jenis kegiatan melibatkan banyak organisasi, sehingga penyelesaian suatu permasalahan publik menjadi sangat lamban dan memakan biaya tinggi. Contoh kasus ditingkat nasional tentang banyaknya struktur organisasi yang mengurus masalah kepegawaian, yaitu Departemen Kesekretariatan Negara membuat kebijakan secara umum, Kementerian Keuangan untuk gaji dan pensiun, Kementerian PAN dan RB mengurus koordinasi supervisi dan mengevaluasi semua permasalahan PNS, BKN mengurus masalah kepangkatan, promosi, dan kepindahan, dan LAN untuk pendidikan, pelatihan, dan desain organisasi. Berbeda dengan di Australia, dimana urusan pengelolaan sumberdaya manusia PNS diatur sepenuhnya oleh *The Australian Public Service Commission* (Tjiptoherijanto, 2006:12).

Realitas struktur organisasi publik Indonesia ini merupakan salah satu komponen yang dapat menghalangi penerapan gagasan *New Public Management*. Kondisi struktur yang ada pada birokrasi Indonesia tidak dapat memberikan ruang bagi para birokrat untuk mengembangkan inovasi dan lebih responsip terhadap tuntutan masyarakat. Struktur birokrasi yang ada tidak mampu memberikan ruang gerak 'kebebasan bertanggungjawab' pada birokrat pelaksana untuk mengembangkan kreativitas dan beradaptasi dengan lingkungan yang menyertai pelaksanaan tugas dan fungsinya di lapangan, karena semua aturan tentang prosedur sudah ditetapkan secara kaku. Padahal gagasan *New Public Management* ini membutuhkan struktur organisasi publik yang sederhana (miskin struktur kaya fungsi), fleksibel. Artinya, memberikan peluang terjadinya diskresi, dan tidak sentralistis, sehingga memungkinkan terjadinya sinergi antarsatuan struktur kerja birokrasi, dan terciptanya 'team work' yang solid bukan tergantung pada satu atau sekelompok individu dalam birokrasi yang saling mendukung (Ferlie, 1996:199).

*Ketiga, Sumberdaya Manusia Birokrasi.* Melihat kasus-kasus pelayanan publik yang terjadi di tanah air menjadi indikasi bahwa manajemen sumberdaya manusia birokrasi Indonesia masih kurang baik. Sistem rekrutmen sumberdaya manusia dalam birokrasi Indonesia selama ini kurang berlandaskan azas kebutuhan dan kompetensi. Penempatan sumberdaya manusia pejabat juga lebih banyak didasarkan atas pertimbangan politik dan nepotisme, bukan secara profesional berdasarkan kompetensi dan kinerjanya. Sedangkan penilaian kinerja secara personel selama ini hanya didasarkan pada DP3, sedangkan untuk tingkat organisasi didasarkan pada kemampuannya dalam menghabiskan anggaran. Suatu organisasi publik

dikatakan berkinerja bagus jika mampu menghabiskan anggaran sesuai dengan tahun anggaran yang berlaku.

Hasil riset yang membandingkan manajemen kinerja PNS antara Indonesia dan Australia mengungkapkan bahwa di Indonesia perencanaan kinerja hanya dilevel organisasi, sedangkan di Australia ada dilevel individu. Pelatihan pegawai di Indonesia terkadang tidak berbasis pada kebutuhan untuk mendukung pelaksanaan tugas masing-masing individu, tetapi seringkali berdasarkan kebutuhan untuk menduduki suatu jabatan atau pangkat. Berbeda halnya dengan Australia, pelatihan pegawai diberikan berdasarkan kebutuhan individu dan diselaraskan dengan pencapaian kinerja individu. Australia ada program khusus bagi PNS yang nilai kinerjanya di bawah standar. Di Indonesia indikator penilaian kinerja tidak jelas, hanya DP3/ SKP dan dipakai untuk kenaikan pangkat, subyektivitas tinggi dan kebanyakan dapat nilai "baik" kecuali yang terlibat kriminalitas. Sedangkan di Australia memiliki indikator penilaian jelas dan banyak ragam alat yang dipakai dan digunakan untuk syarat promosi, kenaikan gaji, bonus, dan perpanjangan masa kerja (Yudhi et.al, 2006).

Disamping itu, dalam administrasi publik Indonesia cenderung memperbanyak jumlah pegawai setiap tahunnya padahal pegawai yang sudah ada seringkali dijumpai di beberapa organisasi publik banyak yang menganggur dan duduk sambil membaca koran di ruangnya. Fenomena empiris lainnya yang sering kita temukan, bahwa pada saat jam-jam kerja, banyak pegawai birokrasi di Indonesia yang meninggalkan tugasnya karena mengurus kepentingan pribadinya, seperti berada dipusat-pusat perbelanjaan atau pendidikan. Dasar pengadaan pegawai pada organisasi publik Indonesia juga seringkali bermuatan KKN, bukan rasionalitas kebutuhan organisasi dalam rangka peningkatan pelayanannya. Data jumlah PNS per-Desember Tahun 2012 berjumlah 4.462.982 orang dan jumlah PNS pada bulan Maret 2013 berjumlah 4.522.221 orang. Realitas PNS di Indonesia ini berbeda dengan sistem PNS di Australia, yang birokrasinya cenderung melakukan pengurangan jumlah pegawai dan mengefektifkan volume pekerjaannya (Anderson et.al, 2002).

Jika pola-pola seperti ini tetap berlangsung, maka penerapan konsep pendekatan NPM ini hanya akan berada dalam tataran konsep bagi birokrasi Indonesia (menghambat nilai penghematan sumberdaya). Oleh karena itu, jika mengharapkan gagasan *New Public Management* ini berlaku, harus ada pembaharuan dalam manajemen sumberdaya manusia aparatur birokrasi Indonesia ke depan, baik terkait dengan sistem penerimaan/rekrutmen, orientasi dan penempatan, penggajian, pengembangan/pelatihan, budaya kerja, *reward and punishment*, dan evaluasi kinerjanya

(Wright et.al, 1996:168). Dalam menyusun perencanaan pegawai, harus berdasarkan analisis kebutuhan pencapaian tujuan organisasi publik yang tertuang dalam visi dan misi (Russell and Bernardin, 1993:178). Sistem karirnya harus diatur secara jelas dan transparan dengan sistem penilaian yang tidak hanya berdasarkan sudut pandang atasan, tetapi memungkinkan semua pihak dapat memberikan penilaian, termasuk para pengguna. Aktor-aktor yang terlibat dalam proses rekrutmen juga harus memiliki kemampuan yang profesional dan dapat melibatkan aktor atau organisasi diluar birokrasi publik. Kemudian hasil dari rekrutmen ini dilanjutkan dengan penempatan personil berdasarkan keahlian dan kemampuannya sesuai dengan rencana kebutuhan organisasi (Miles, 1975).

*Keempat*, Kepemimpinan Publik. Perilaku atau budaya yang dimainkan suatu organisasi sangat dipengaruhi oleh model atau gaya kepemimpinan organisasi tersebut. Oleh karena itu, jika organisasi publik ingin tampil atau menerapkan pendekatan *New Public Management*, maka harus diikuti dengan pembaharuan 'style' kepemimpinan. Pemimpin birokrasi publik yang dibutuhkan dalam lingkungan yang selalu berubah dengan cepat adalah pemimpin yang memiliki kemampuan untuk mentransformasikan, menginspirasi, dan memotivasi seluruh anggota organisasi publik, melalui kekuatan visi, misi, dan strateginya kearah masa depan dengan orientasi utamanya adalah memberikan pelayanan publik yang terbaik (Wright et.al, 1996:218).

Idealnya, berdasarkan gagasan *New Public Management*, gaya kepemimpinan yang dibutuhkan sektor publik adalah transformasional, yaitu gaya kepemimpinan yang tidak hanya mengandalkan kemampuan individu tertentu dari bawahan, tetapi menciptakan suatu *leadership team*. Penggunaan *power* yang dimiliki seorang pemimpin lebih diarahkan pada *expertise* dalam mempengaruhi dan memotivasi bawahan, *control over information* yang menunjang pemimpin dalam mengakses segala informasi yang dibutuhkan dalam mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas, memberikan kepercayaan penuh kepada bawahan, menumbuhkan rasa tanggung jawab bawahan, membangun sistem penghargaan yang dapat mendorong bawahan untuk selalu meningkatkan prestasi kerjanya. Bahkan kepemimpinan yang efektif, salah satu indikatornya adalah mampu melakukan pemberdayaan (*empowerment*) terhadap bawahannya, dengan cara mau berbagi kekuasaan dan tanggung jawab (desentralisasi kewenangan). Dalam kepemimpinan transformasional, pemimpin yang mau membagi kewenangannya kepada bawahannya menunjukkan bahwa dirinya memiliki kepercayaan, menyingkirkan penghalang kinerja, memberikan dorongan, memotivasi, dan melatih pegawai untuk mampu bekerjasama sebagai satu tim kerja organisasi (Robbins, 1996:65).

Namun kenyataannya, karena kepemimpinan sektor publik Indonesia selama ini diintervensi oleh politik, gaya kepemimpinan yang diberlakukan hanya bersandarkan pada otoritas semata dari jabatan yang dimilikinya, dan bekerja atas dasar kebiasaan dan kontrol politik. Gaya kepemimpinan sektor publik dalam birokrasi Indonesia lebih banyak berorientasi pada kepatuhan terhadap aturan politik daripada melakukan inovasi untuk meningkatkan kinerjanya. Hal ini menunjukkan bahwa gaya kepemimpinan publik pada birokrasi Indonesia yang cenderung memperlihatkan gaya kepemimpinan transaksional, sehingga penempatan dan penunjukkan seseorang pada posisi atau jabatan publik tertentu bukan karena kompetensinya (*merit system*), melainkan karena adanya unsur nepotisme dan politik balas budi (*spoils system*).

Fenomena kepemimpinan transaksional ini dengan mudah dijumpai dalam birokrasi Indonesia, terlebih lagi ketika terjadi pergantian pejabat politik, seperti presiden dan kepala daerah, baik gubernur, bupati, dan wali kota, dimana geliat pergantian atau mutasi pejabat eksekutif seringkali mewarnai pergantian kepala daerah tersebut. Penempatan pejabat eksekutif/ pimpinan departemen, seperti menteri, asisten gubernur dan wali kota, cenderung bermuatan politik, karena diambil dari para politikus, bukan dari pejabat karir di organisasi yang dipimpin. Gaya kepemimpinan ini, selain dipengaruhi oleh faktor balas budi, juga untuk mengamankan kekuasaan dari pemimpin tersebut.

Model kepemimpinan organisasi publik seperti ini akan membentuk kinerja bawahan yang akan berorientasi pada kepuasan atasan (asal bapak senang), bukan berorientasi pada visi dan misi organisasi dalam rangka meningkatkan kualitas layanan demi kepuasan pengguna jasanya. Kepemimpinan seperti inilah yang sering dialami dalam organisasi publik Indonesia. Mereka tidak berani berinovasi dan berkreasi membuat pelayanan sesuai dengan kebutuhan pengguna jasa tanpa ada perintah atau persetujuan atasannya. Gaya kepemimpinan publik ini tentu akan menyulitkan penerapan gagasan *New Public Management* yang lebih mengandalkan profesionalitas pada pendelegasian wewenang kepada unit kerja yang lebih rendah. Berbeda dengan di negara-negara maju, seperti Australia, yang gaya kepemimpinan publiknya menerapkan manajemen profesional. Hal ini terlihat dari sistem penanganan pelayanan publiknya yang dikelola dengan sistem kontrak kepada para agen yang netral dari intervensi politik. Agen tidak diperbolehkan melakukan promosi kepartaian. Agen hanya diperbolehkan untuk mengelola sumberdaya publik yang tersedia secara efektif dan efisien dalam batasan-batasan etik (Anderson et.al, 2002).

### 3. Penutup

Semangat yang mendasari lahirnya konsep *New Public Management* ini adalah sifat monopoli pelayanan publik yang dipegang pemerintah, terlalu memposisikan diri sebagai aktor tunggal yang berhak dan boleh menyediakan pelayanan kepada masyarakat, sehingga kontrol terhadap kinerja birokrasi dan kualitas pelayanan publik kurang menjadi perhatian. Kehadiran gagasan *New Public Management* yang mengedepankan pengaturan dan pengendalian tata kelola pemerintahan dengan cara yang tidak jauh berbeda dengan pengaturan dan pengendalian tata kelola sektor privat atau bisnis merupakan konsep ideal jika memperhatikan semangat dan cita-cita reformasi birokrasi yang telah berjalan belasan tahun.

Penerapan prinsip-prinsip *New Public Management* yang mengusung gagasan transformasi kinerja sektor privat ke sektor publik, bukan bermaksud merubah orientasi pelayanan sektor publik seperti sektor swasta (mencari keuntungan dari semua jenis layanan). Namun gagasan *New Public Management* ingin mewujudkan pembaharuan dalam tata kelola sektor publik agar tercipta pelayanan publik yang lebih efektif dan efisien, serta memberikan kepuasan bagi masyarakat. Memperhatikan semangat reformasi birokrasi Indonesia, *New Public Management* ini akan berpeluang besar untuk diterapkan, karena adanya dukungan berbagai kebijakan pemerintah. Namun, pada tataran implementasinya, tentu sulit terwujud jika tidak diikuti dengan perubahan kultur, struktur, sumberdaya manusia, dan gaya kepemimpinan sektor publiknya.

### Daftar Pustaka

- Anderson, Eve et.al. (2002). Managerialism and The Australian Public Service: Valuing Efficiency and Equity. *New Zealand Journal Industrial and Relation*, Vol. 27 (1), pp. 13-31.
- BPK. (2013). *Seminar Reformasi Pelayanan Publik oleh CPA Australia*. Dapat diakses pada <http://pusdiklat.bpk.go.id/?p=5548> [Diakses 2 September 2015].
- Denhardt, Janet V., & Robert B. Denhardt. (2003). *The New Public Service, Serving not Steering*. New York: M.E. Sharepe, Inc.
- Donovan, O', Ita. (1994). *Organization Behaviour in Local Government*. Great Britain: Longman Group.
- Dwiyanto, Agus. (2008). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwiyanto, Agus. (2011). *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Ferlie, Ewan et.al. (1996). *The New Public Management in Action*. New York: Oxford University Press.
- Hodge, BJ.et.al. (1996). *Organization Theory A Strategic Approach*. Fifth Edition. New Jersey: Prentice Hall.
- Hughes, E, Owen. (1994). *Public Management And Administration*. United States of America: St. Martin's.
- Keban, Yeremis T. (2005). *Indikator Kinerja Pemda: Pendekatan Manajemen dan Kebijakan*. Makalah. MAP UGM, Yogyakarta.
- Miles, E, Raymond. (1975). *Theories of Management: Implications for Organizational Behavior and Development*. United States of America: Mc Graw-Hill Book Company.
- Osborne, David., & Gaebler, Ted. (1992). *Mewirausahakan Birokrasi: Mentranformasi Semangat Wirausaha ke Dalam Sektor Publik*. Jakarta: PPM.
- Osborne, David dan Plastrik, Peter. (1997). *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*. Jakarta: PPM.
- Robbins, Stephen. (1996). *Perilaku Organisasi, Konsep, Kontroversi dan Aplikasi*. Jakarta: Prenhalindo.
- Russell, Joyce and Bernardin, John. (1993). *Human Resources Management An Experiential Approach*. Singapore: Mc. Graw.
- Suryawikarta, Bey, et.al. (1997). *Birokrasi di Indonesia*. Jakarta: Badan Pendidikan dan Pelatihan Departemen Dalam Negeri.
- Syarifuddin. (2014). *Implementasi Kebijakan Transparansi Pengelolaan Dana Bos: Studi Terhadap Instruksi Gubernur NTB Tentang Transparansi Pengelolaan Dana Bos di MI Kota Mataram*. Antologi Hasil Penelitian. Mataram: Lemlit IAIN Mataram.
- Thoha, Miftah. (2005). *Administrasi Publik dan Reformasi Birokrasi di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Tjiptoherijanto. (2006). *Akuntabilitas dan Good Governance*. Jakarta: LAN dan BPKP.
- Transparency International. (2013). *Corruption Perceptions Index 2013*. Dapat diakses pada <https://www.transparency.org/cpi2013/results> [Diakses 26 September 2015].
- Suaedi, Falih., & Wardiyanto, Bintoro (Editor). (2010). *Revitalisasi Administrasi Negara: Reformasi Birokrasi dan e-Governance*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Winengan. (2014). *Penerapan Standar Pelayanan Publik Pada Pembuatan Buku Catatan Nikah di KAU se-Kota Mataram*. Lemlit, Vol.10(2), pp.1-18.
- Wright, Peter et al. (1996). *Strategic Management Concept and Cases*. New Jersey: Prentice Hall.

- Yudha, Dino. (2011). *Perkembangan dan Penerapan New Public Management di Indonesia*. Dapat diakses pada <http://fia-ub.blogspot.co.id/2012/06/perkembangan-dan-penerapan-new-public.html> [Diakses 28 Agustus 2017].
- Yudhi, Nanere., & Kyobe. (2006). *Comparative Study of Negotiation Styles of Education Manager in Australia and Indonesia*. Dapat diakses pada <http://www.seameo.org/vl/library/dlwelcome/publications/paper/ABFE06/AFBE06.htm> [Diakses 13 Agustus 2014].
- Zarzycka, Ewelina., & Michalak, Marcin. (2013). *Measuring Local Government Performance and Analysis Manager Those Entities and Personnel Information Needs in the Context of New Public Management*. Dapat diakses pada <https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/cer.2013.16.issue-2/cer-2013-0015/cer-2013-0015.pdf> [Diakses 13 Agustus 2014].